

Aviso nº 468 - GP/TCU

Brasília, 25 de junho de 2024.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1124/2024, prolatado pelo Plenário deste Tribunal em Sessão Extraordinária de 12/6/2024, ao apreciar o TC-010.005/2024-2, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que trata do “*Relatório sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023*”, conforme competência estabelecida no art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Em anexo, também envio a Vossa Excelência cópia dos seguintes documentos:

- Relatório e Voto do Relator, Ministro Vital do Rêgo;
- Parecer Prévio;
- Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- Declaração de Voto do Ministro Benjamin Zymler;
- Declaração de Voto do Ministro Augusto Nardes;
- Declaração de Voto do Ministro Aroldo Cedraz;
- Declaração de Voto do Ministro Antônio Anastasia;
- Declaração de Voto do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;
- Declaração de Voto do Ministro-Substituto Weder de Oliveira;
- Manifestação do Presidente do TCU; e
- Pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU.

Respeitosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Congresso Nacional
Brasília - DF

Processo TC 010.005/2024-2

Apreciação das Contas do Presidente da República – Exercício de 2023

Manifestação oral em Sessão Plenária Extraordinária de 12/06/2024

Excelentíssimo Senhor Ministro Bruno Dantas, Presidente do Tribunal de Contas da União, na pessoa de quem cumprimento os demais Ministros desta Corte incluindo os Eméritos aqui presentes;

Excelentíssima Senhora Ministra do Planejamento e Orçamento Simone Tebet, na pessoa de quem cumprimento os demais integrantes da mesa e autoridades presentes e representadas;

Colegas do Ministério Público;

Senhoras e Senhores;

Nesta data, reúne-se o Tribunal de Contas da União para avaliar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, atinentes ao exercício de 2023, nobre atribuição da Corte de Contas federal.

Conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em análise confirmada pela AudFiscal, o desempenho da economia do país surpreendeu em 2023. Com considerável retomada do setor agropecuário, juntamente com a manutenção na expansão do setor de serviços, o PIB brasileiro do exercício de 2023 cresceu 2,9%, terceiro ano de incremento após a Pandemia da Covid-19.

Adicionalmente, observou-se queda nos índices de inflação, mas modesto avanço na Dívida Bruta do Governo Geral, que alcançou 74,3% do PIB, representando acréscimo de 2,6 pontos percentuais em relação a 2022, além de projeção de crescimento de 2,9% até 2027, conforme análise da AudFiscal.

Esse incremento na dívida requer monitoramento contínuo para assegurar sua sustentabilidade a longo prazo.

Alguns pontos preocupantes que aponte em manifestações em Contas de Governo de anos anteriores sofreram alterações relevantes, não obstante ainda exijam atenção da Corte. O chamado “Teto de Gastos” foi substituído pelo autodenominado “Regime Fiscal Sustentável” e apelidado de “Novo Arcabouço Fiscal”, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, cujos efeitos serão sentidos, em maior medida, no presente exercício.

Igualmente, apesar de diversos trabalhos realizados pelo Tribunal terem evidenciado as vulnerabilidades associadas às Emendas do Relator Geral do Orçamento (RP-9), ainda está pendente de decisão na Corte o principal processo sobre o assunto, o TC 014.379/2021-0.

Por outro lado, o problema do acúmulo significativo do volume de precatórios com possível impacto no crescimento da dívida pública se encontra em equacionamento pelo Governo Federal, tendo havido a liberação de mais de R\$ 90 bilhões de reais no final de 2023 para quitação dos passivos, após o STF declarar a inconstitucionalidade parcial das Emendas Constitucionais 113 e 114/2021, resultantes da aprovação da apelidada “PEC dos Precatórios”.

Nestas contas de governo, contudo, Senhores Ministros, não posso deixar de expressar minha satisfação ao abordar evento de grande relevância para a economia, com profundos efeitos na gestão orçamentária e financeira do país, que destaco como o mais significativo de 2023, apesar de ter ocorrido no final do exercício: a aprovação da Reforma Tributária dos impostos sobre o consumo.

E o faço com grande entusiasmo, tendo em vista minha experiência anterior na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, onde esse tema já era intensamente debatido desde o tempo em que eu lá estava.

Nesse período, percalços de toda sorte, interesses de grupos econômicos e políticos e a própria fragilidade institucional do país dificultavam a aprovação e a atualização do nosso defasado Sistema Tributário Nacional.

É a primeira reforma ampla do Sistema Tributário desde a Constituição de 1988. O processo de transição envolverá extenso período de regulamentação, acompanhamento e avaliação. Será, portanto, longo e repleto de desafios. Contudo, é essencial reconhecer que o primeiro passo para essa mudança fundamental foi, de fato, tomado agora, em 2023.

É consenso entre os técnicos e estudiosos que o Sistema Tributário brasileiro está entre os mais defasados, complexos e improdutivos do mundo. Registro que, no âmbito dos Acórdãos 1.408 e 1.409/2023, ambos do Plenário e sob a relatoria do eminente Ministro Aroldo Cedraz, o Tribunal concluiu que o modelo de tributação sobre o consumo no Brasil facilitava a guerra fiscal entre entes federados, não possuía neutralidade tributária, apresentava complexidade extrema e impunha elevados custos de conformidade tanto para as empresas quanto para a fiscalização governamental.

Agora, por outro lado, estamos diante da implementação de um novo paradigma tributário sobre o consumo, baseado no Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual. As alterações promovidas pela Emenda Constitucional 132/2023 preveem a instituição, por Lei Complementar, em debate neste momento no parlamento, da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que substituirá as contribuições federais para o PIS e a Cofins; e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de caráter estadual/municipal, a substituir o ICMS e o ISS, além de significativas modificações no IPI.

Adicionalmente, prevê a possibilidade de lei complementar ou lei ordinária, no caso do tributo federal, dispor sobre hipóteses de devolução da CBS e do IBS a pessoas físicas de baixa renda, com o objetivo de reduzir as desigualdades, dispositivos que têm sido chamados de “cashback” ou “devolução personalizada do IVA”.

Outra medida com a pretensão de promover a redução das desigualdades sociais no país ou beneficiar os mais carentes é a criação da “Cesta Básica Nacional de Alimentos”, cujos itens usufruirão de alíquotas zero de CBS e IBS.

Digno de nota também é o desestímulo à chamada “guerra fiscal”, diante do deslocamento da cobrança do IBS para o local de destino e a restrição na concessão de incentivos e benefícios financeiros e fiscais, com exceção daqueles previamente autorizados na Constituição e na legislação regulamentar.

Finalmente, gostaria de destacar dimensão introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 ao Sistema Tributário Nacional, que é de grande importância para a luta histórica dos Ministérios Públicos Federal, Estadual e de Contas, e pessoalmente para mim, relacionada ao fomento à proteção ambiental, tendo a tributação como importante instrumento.

A crise climática que assola o planeta, evidenciada por desastres ambientais cada vez mais frequentes e mais próximos de nós, como o que observamos há alguns dias no Rio Grande do Sul, tem sido objeto de preocupação crescente do Tribunal e também de minha gestão.

Em resposta a isso, o Ministério Público de Contas instituiu, conforme portaria recente, o Comitê de Sustentabilidade Socioambiental e Mudanças Climáticas do MPTCU, sob a presidência do ilustre Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

Sob essa premissa, identifiquei, na referida Emenda, os aspectos de maior relevância em que essa temática se apresenta, para que possamos acompanhá-los desde a regulamentação até a efetiva aplicação.

Houve introdução de dispositivo que passou a exigir que os incentivos fiscais destinados a reduzir desigualdades regionais considerem, sempre que possível, critérios de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

Igualmente, como princípio geral, o Sistema Tributário Nacional passou a ter como dever observar a defesa do meio ambiente. Trata-se de dispositivos em vigor e que, portanto, devem ser observados, desde já, pelo legislador ordinário ou complementar e nas análises fáticas realizadas pelo Tribunal sobre benefícios tributários, por exemplo.

Além disso, o imposto seletivo a ser criado pela União incidirá, de forma diferenciada, sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar já enviada ao Parlamento.

A EC nº 132/2023 trouxe, ainda, como meio para perseguir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a atribuição de regime fiscal favorecido para biocombustíveis e hidrogênio de baixa emissão de carbono, e a produção de veículos equipados com motor elétrico ou com associação com biocombustíveis.

Do mesmo modo, os critérios de partilha do IBS observarão indicadores de preservação ambiental a serem delimitados em legislação estadual.

Dessa forma, com a nova orientação ambiental que adquire o Sistema Tributário Nacional, torna-se relevante, por exemplo, que o Tribunal inclua em trabalhos futuros de reavaliação acerca da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a ótica tributária a partir da Reforma implementada.

Essa questão foi tangenciada, por exemplo, nos Acórdãos 1.968/2017 e 508/2023, ambos do Plenário e da relatoria do nobre Ministro Augusto Nardes, que abordaram incentivos tributários possivelmente prejudiciais ao meio ambiente.

Por outro lado, em que pesem os inequívocos benefícios, alerto que essa transição ao novo Sistema Tributário Nacional não será tranquila e sem percalços. Grande desafio que se apresenta já nesta quadra e será objeto de muitos trabalhos futuros do Tribunal se encontra na definição adequada das alíquotas aplicáveis ao IVA dual. Esses percentuais serão influenciados pelas reduções de taxas e isenções e pelo delineamento do próprio imposto seletivo, conforme destacado em estudo recente da Instituição Fiscal Independente.

Parte dessa problemática não é nova para o Tribunal, pois o elevado volume de benefícios tributários e financeiros tem sido objeto de questionamentos contínuos da Corte há cerca de duas décadas. Eu mesma tenho reforçado esses alertas em meus dois últimos pronunciamentos nas Contas de Governo.

Ressalto, por oportuno, o papel de relevância do Tribunal de Contas da União na consecução da Reforma Tributária. O TCU tem participado desde a avaliação do projeto de emenda à Constituição e recebeu competências de suporte técnico na definição da alíquota padrão nacional e regulamentação e cálculo dos coeficientes individuais de participação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Assim e já me encaminhando para o final, o primeiro passo que se deu em 2023 pela tão esperada Reforma Tributária se mostra promissor e não poderia ser esquecido nas Contas de Governo deste exercício, mas não sem indicar os possíveis riscos envolvidos e o longo caminho a percorrer. Por certo, falaremos disso por muitos anos.

De qualquer forma, considere pertinente fazer uma breve menção a este evento histórico que marcou o ano e que está alinhado aos objetivos do Tribunal e deste *parquet* especializado, embora, certamente, a questão não tenha o condão de afetar o julgamento do Tribunal de Contas da União sobre o mérito das Contas do Presidente da República de 2023.

Portanto, Senhor Presidente, alinho-me à proposta de encaminhamento apresentada pelo estimado Relator, Ministro Vital do Rêgo, de aprovação das contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, relativas ao exercício de 2023, com as devidas ressalvas, recomendações e alertas

que visam a corrigir as relevantes impropriedades apontadas, as quais deverão ser acompanhadas nas contas dos exercícios subsequentes.

Finalizo, mas não sem, antes, reiterar meus cumprimentos aos percucientes votos prolatados pelo eminente Ministro Relator Vital do Rêgo e pelos demais integrantes do Colegiado. Da mesma forma, ressalto a excelência dos trabalhos técnicos conduzidos pela Unidade Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal e pelas demais unidades que subsidiaram as Contas de Governo em pauta. Parabenizo, na pessoa do Senhor Auditor-Chefe da AudFiscal, Alessandro Caldeira, todos os auditores envolvidos e renovo meus agradecimentos pela presteza e profissionalismo com que minha assessoria foi atendida pelos colegas.

Obrigada, e boa tarde a todos.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral do Ministério Público Junto ao TCU

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2023

AO CONGRESSO NACIONAL

Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2023, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. De acordo com o art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

Competência do Presidente da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Conforme o inciso II do mesmo artigo, compete ainda ao Presidente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 13, inciso VI, e art. 14, § 1º, inc. I, alíneas “b” e “c” do Anexo I do Decreto 11.330/2023.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 35, inciso XXII, do Anexo I do Decreto 11.907/2023, e o art. 7º, inciso VI, do Anexo I do Decreto 6.976/2009.

Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, conforme estabelecem o *caput* e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, o parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2023;
- Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;
- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas do Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter segurança de que as Contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União é um subsídio tanto para o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalvas.

1. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas identificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2023 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Ministro Presidente Bruno Dantas

Ministro Relator Vital do Rêgo

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro Jorge Oliveira

Ministro Antonio Anastasia

Ministro Jhonatan de Jesus

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

1. Fundamentos para a opinião acerca do Relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta no capítulo 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

A partir da análise do relatório, devem ser ressalvadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

Irregularidade

- 1.1. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023; (seção 4.1.2.9)

Impropriedades

- 1.2. Ausência de informação no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, em inobservância ao art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e ao item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023; (seção 4.1.1.3)
- 1.3. Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelo §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal; (seção 4.1.1.4)
- 1.4. Ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos em projetos de irrigação no Semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, em inobservância ao art. 42, incisos I e II, e parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; (seção 4.1.1.7)
- 1.5. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023. (seção 4.1.3)

2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório, no qual foram incorporadas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

Outros achados como não conformidades ou deficiências de controles deixaram de ser incorporados no referido capítulo, pois nenhuma representava não conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem recomendações ou

determinações no nível das contas de governo. Eventuais propostas de determinações e recomendações aos respectivos gestores responsáveis foram encaminhadas nos processos específicos de auditoria individuais.

A seguir estão elencadas as distorções e limitações detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

Distorções de Valor

- 2.1. O Ativo Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 1.968.251 milhões, está superavaliado em R\$ 9.468 milhões devido a valores já recebidos e não baixados da conta Créditos a Curto Prazo;
- 2.2. O Ativo Não Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 5.408.940 milhões, está superavaliado em R\$ 10.588 milhões. Essa distorção decorre da não exclusão de transações intragrupo na conta Créditos a Longo Prazo (R\$ 4.509 milhões), da manutenção de transações intragrupo relativas a Investimentos (R\$ 1.784 milhões) e do reconhecimento incorreto/ausência de realização de reavaliações de bens do Imobilizado (R\$ 4.274 milhões);
- 2.3. O Passivo Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 2.463.187 milhões, está superavaliado em R\$ 3.744 milhões. Essa distorção decorre do reconhecimento de créditos recebidos (ingressaram no caixa) como Demais Obrigações a Curto Prazo (R\$ 9.468 milhões) e do não reconhecimento de benefícios a conceder nas Provisões a Curto Prazo (R\$ 5.724 milhões);
- 2.4. O Passivo Não Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 10.499.756 milhões, está subavaliado em R\$ 969 milhões em decorrência do não reconhecimento de benefícios previdenciários nas Provisões a Longo Prazo (R\$ 4.535 milhões) e da não exclusão de transações intragrupo referentes a Demais Obrigações a Longo Prazo (R\$ 3.566 milhões);
- 2.5. O Patrimônio Líquido, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 5.585.751 milhões, está superavaliado em R\$ 20.427 milhões. Essa distorção decorre da manutenção de transações intragrupo referentes ao Patrimônio Social e Capital Social (R\$ 3.122 milhões), da não utilização de reservas de reavaliação registradas em Demais Reservas (R\$ 27.974 milhões) e da manutenção de transações intragrupo (R\$ 2.945 milhões) e não utilização de reservas de reavaliação (R\$ 3.667 milhões) em exercícios anteriores e do efeito das distorções nas variações patrimoniais aumentativas e diminutivas do exercício sobre os Resultados Acumulados (R\$ 9.947 milhões).
- 2.6. As Variações Patrimoniais Diminutivas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R\$ 4.488.457 milhões, estão superavaliadas em R\$ 7.494 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Provisões (R\$ 9.182 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Encargos Patronais (R\$ 4.159 milhões) e do reconhecimento a maior de Benefícios Previdenciários e Assistenciais (R\$ 11.671 milhões) e de Ajustes para Perdas (R\$ 846 milhões);
- 2.7. As Variações Patrimoniais Aumentativas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R\$ 3.736.474 milhões, estão subavaliadas em R\$ 2.453 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Reavaliação de Ativos (R\$ 20.824 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 5.032 milhões) e do reconhecimento a maior de Ganhos com Incorporação de Ativos (R\$ 1.667 milhões) e de Reversão de Provisões e Ajuste para Perdas (R\$ 11.671 milhões).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

- 2.8. As Variações Patrimoniais Diminutivas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R\$ 4.488.457 milhões, contêm registros no valor de R\$ 45.706 milhões que estão classificados incorretamente em razão do reconhecimento de Constituição de Provisões como Benefícios Previdenciários e Assistenciais;
- 2.9. As Despesas Orçamentárias, apresentadas no Balanço Orçamentário por R\$ 3.110.133 milhões (valor dos empenhos), contêm registros no valor de R\$ 21.080 milhões que estão classificados incorretamente. Trata-se do reconhecimento de Juros e Encargos da Dívida (Despesas Correntes) como Amortização da Dívida (Despesas de Capital);
- 2.10. As notas explicativas do item 11 - Imobilizado, (b.1) Bens de Uso Especial estão distorcidas em R\$ 7.996 milhões devido à divulgação de bens imóveis como terrenos e glebas que se referem a outras classes do ativo imobilizado.

Limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente

- 2.11. O Imobilizado e as Provisões da União estão registrados por R\$ 2.325.652 milhões, R\$ 2.325.652 milhões e R\$ 3.609.693 milhões, respectivamente, nas demonstrações consolidadas de 31/12/2023;
- 2.12. Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre o valor contábil de parcela do Imobilizado das demonstrações contábeis do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 144.619 milhões, e sobre parcela das Provisões das demonstrações contábeis do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 8.377 milhões. Consequentemente, não foi possível concluir sobre essas afirmações.

3. Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

Recomendações relacionadas à execução do orçamento

- 3.1. Recomendar ao Poder Executivo que aprimore os mecanismos de transparência referentes às informações de créditos ativos de devedores da União, inclusive os créditos garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, em observância ao art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011); (seção 2.3.6)
- 3.2. Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que o Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 reflita o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário na apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023; (seção 4.1.1.3)
- 3.3. Recomendar à Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente da Prestação de Contas do Presidente da República tabela com o demonstrativo do cumprimento das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispendios Globais, em que constem expressamente as metas formalmente estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados efetivamente realizados, com o detalhamento mínimo conforme apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como as oportunas apurações de resultado primário pelo Banco Central do Brasil, para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais; (seção 4.1.2.1)
- 3.4. Recomendar à Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República as informações relativas ao empoçamento de limites financeiros dos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que poderá apresentar a evolução dos resultados do exercício em relação a períodos anteriores e evidenciar eventuais medidas adotadas para o aprimoramento da gestão de caixa; (seção 4.1.2.2)
- 3.5. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em face da competência atribuída pelo art. 3º, incisos I e III, da Lei 14.600/2023, que adote providências efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios; (seção 4.1.2.2)

4. Alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

- 4.1. Alertar o Poder Executivo acerca do não atendimento das disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios; (seção 4.1.2.9)
- 4.2. Alertar o Poder Executivo de que benefícios tributários aprovados por medidas legislativas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser efetivamente implementados após satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação; (seção 4.1.2.9)

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Ministro

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 010.005/2024-2.

Natureza: Contas do Presidente da República.

Órgão/Entidade: Contas do Governo - Presidência da República.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO
PRESIDENTE DA REPÚBLICA,
RELATIVAS AO ANO DE 2023.**

RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

Pela 89ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. A análise do TCU subsidia o Poder Legislativo com elementos técnicos para julgar as contas e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Consoante a Lei 8.443/1992, as contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Congresso Nacional, no dia 17/4/2023, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º/1/2023 a 31/12/2023, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.

O TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF, confirmada em decisão de mérito de 24/6/2020, publicada no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) 228, de 15/9/2020.

O exame das contas do Presidente da República constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por sua singular relevância, por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo federal, seja pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal.

A primeira opinião se refere à fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas, devendo exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República “representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro”, conforme estabelecido no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal (RITCU).

A segunda opinião diz respeito à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (art. 228, *caput* e § 1º, do RITCU).

Portanto, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções que venham a ser detectadas no âmbito das análises efetuadas, o TCU registra no parecer prévio sua conclusão quanto à indicação pela aprovação ou pela rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República (art. 11 da Resolução-TCU 291/2017).

Efetivados os trabalhos e concluído o Relatório, apresenta-se a seguir o conteúdo resumido de cada uma das suas seções.

Além desta introdução, o Relatório contém outros seis capítulos. No capítulo 2, consta um panorama sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União ao longo do exercício de 2023. São apresentados os principais indicadores macroeconômicos e os instrumentos de política monetária e creditícia utilizados pelo governo durante o exercício. Além disso, o capítulo contém informações sobre a política fiscal e os principais indicadores da dívida pública, bem como dados gerais da execução orçamentária.

O capítulo 3 apresenta avaliação pelo TCU dos resultados da atuação do governo federal em 2023 no que se refere à execução dos seus programas finalísticos. A análise apresenta um panorama com indicadores de desenvolvimento econômico e social, permitindo comparar o Brasil com outros países. Além disso, foram analisados doze programas finalísticos do PPA, com o objetivo de aferir se os instrumentos de medição de desempenho (metas e resultados intermediários) são adequados para demonstrar os resultados das intervenções governamentais. Em cada programa, foram feitas considerações acerca do alcance das metas.

No capítulo 4, são registrados os resultados dos exames realizados pelo Tribunal de Contas da União a respeito da conformidade da gestão orçamentária e financeira no exercício de 2023 às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei Complementar 200/2023, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), com o intuito de fundamentar o parecer do TCU quanto à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

O capítulo 5, por sua vez, apresenta o embasamento para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União (BGU). Dessa forma, são relatados os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada, exprimindo se as demonstrações contábeis examinadas refletem, em todos os aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial da União em 31/12/2023 e os resultados financeiro, orçamentário e patrimonial do exercício encerrado.

Em seguida, no capítulo 6, registra-se a análise sobre o cumprimento de recomendações e a observância de alertas exarados nos Relatórios sobre as Contas Presidenciais referentes aos exercícios de 2019 a 2022.

Por fim, no capítulo 7, apresenta-se a conclusão deste Relatório.

Submeto, assim, à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de pareceres prévios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2023, o Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.

2. CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Este capítulo apresenta a conjuntura econômica, financeira e orçamentária do país no ano de 2023.

A seção 2.1 discorre sobre os principais indicadores macroeconômicos, destacando as taxas de inflação, os níveis de emprego e de salário, o produto interno bruto (PIB), a poupança nacional bruta e a formação bruta de capital fixo (FBCF), a carga tributária e as relações econômico-financeiras com o exterior.

Em seguida, a seção 2.2 trata da política monetária, enfatizando a taxa de juros, a base monetária e a política creditícia.

A política fiscal é tema da seção 2.3, em que são analisadas as receitas e despesas primárias, a programação orçamentária e financeira, os resultados primário e nominal, os benefícios tributários, financeiros e creditícios, a recuperação de créditos e os resultados previdenciários.

A seção 2.4 apresenta o tema dívida pública, com foco nas exposições fiscais e na sustentabilidade da dívida.

Por fim, na seção 2.5 é feita análise da execução do orçamento público, com distinção dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e do orçamento de investimento das empresas estatais não dependentes (OI). No caso do OFSS, são analisadas as receitas e despesas orçamentárias, as disponibilidades por fonte de recursos e os restos a pagar.

2.1. Indicadores Macroeconômicos

2.1.1. Taxas de Inflação

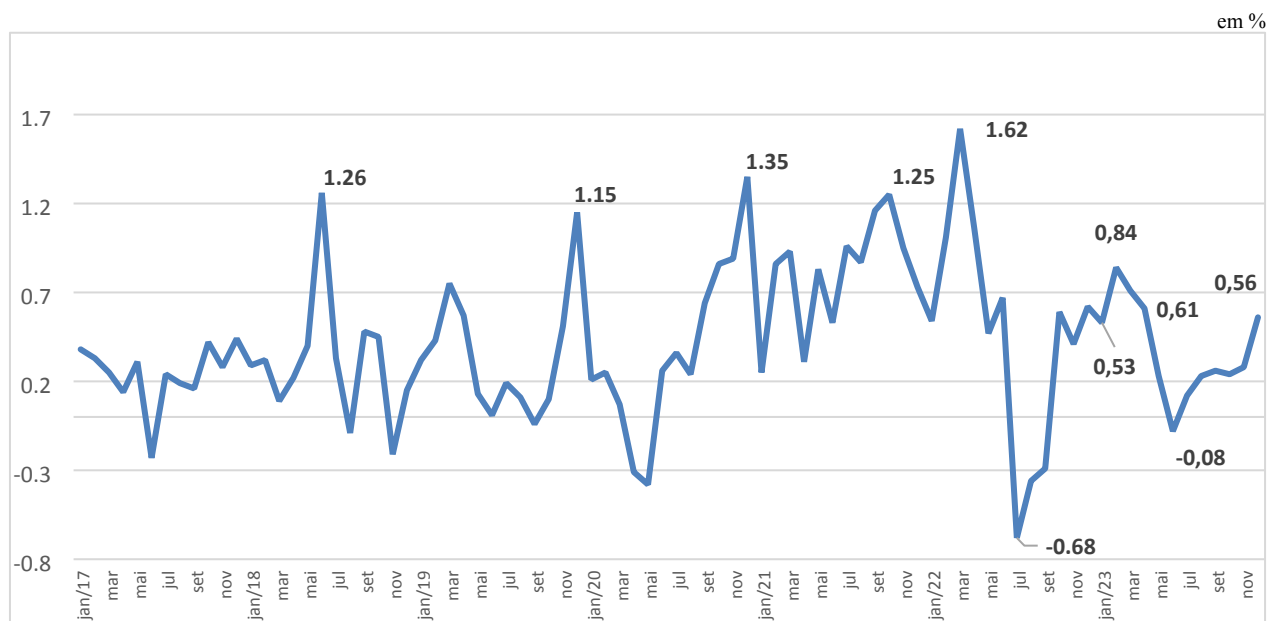
Mediante o Voto 71/2020 - CMN, de 25 de junho de 2020, foi estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a meta de inflação para 2023 em 3,25% a.a., com intervalo de tolerância superior e inferior de 1,5 p.p. O monitoramento da meta é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos. A taxa de inflação registrada em 2023 foi de 4,62%, inferior ao teto da meta de inflação, de 4,75%, e à variação acumulada do IPCA em 2022, que foi de 5,79%.

A variação do IPCA ao longo do ano de 2023 elevou-se de maneira significativa nos primeiros quatro meses do ano, atingindo 2,72% no acumulado até abril, com os próximos três meses apresentando sensível redução, com registro ao final de julho de 2,99% em termos acumulados, e encerrando o exercício em 4,62%. Entre os diversos grupos de produtos e serviços que são pesquisados na elaboração do IPCA, a maior variação foi obtida pelo grupo **Transportes**, com 7,14% de variação e impacto (p.p.) de 1,46. Em seguida, aparece o grupo **Saúde e Cuidados Pessoais**, com 6,58% de variação e 0,86 p.p. de impacto (p.p.), e **Habituação**, com 5,06% de variação e impacto (p.p.) de 0,77.

Dentro do grupo **Transportes**, a elevação do subitem **gasolina** em 12,09% e impacto (p.p.) de 0,56 foi destaque. Outros subitens com substanciais elevações foram **emplacamento e licença**, com variação de 21,22% e impacto (p.p.) de 0,53, e **passagens aéreas**, com alta de 47,24% e impacto (p.p.) de 0,32. O grupo **Alimentação e Bebidas**, de maior peso dentro do cálculo do IPCA, registrou variação positiva de 1,03% no acumulado de 2023. O subitem **alimentação no domicílio** teve queda de 0,52%, em função das reduções em **óleo de soja**, **frango em pedaços** e **carnes** (28%, 10,12% e 9,37%, respectivamente). Outras causas sobre a variação observada da taxa de inflação encontra-se no item 2.2 sobre Política Monetária.

As taxas mensais de inflação do IPCA, para o período de 2017 a 2023, estão no gráfico a seguir.

IPCA mensal

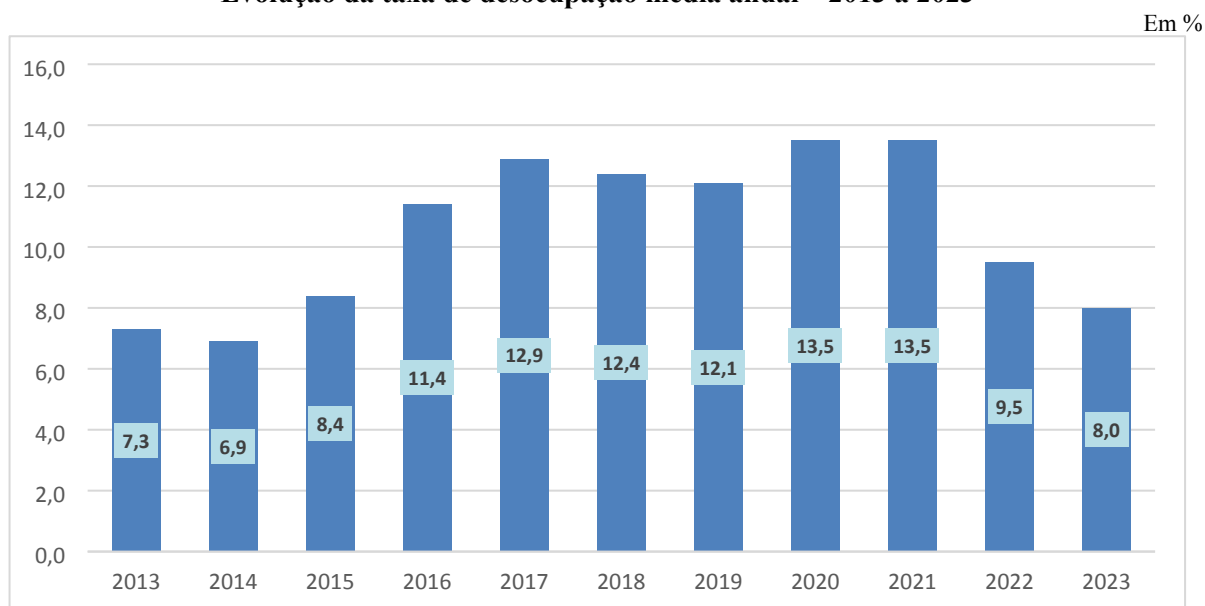


Fonte: IBGE.

O INPC, que mede a variação do custo de vida das famílias com renda mensal entre 1 e 5 salários mínimos, registrou elevação de 3,71% em 2023, inferior à variação de 5,93% verificada em 2022. O grupo **Alimentação e Bebidas** registrou 0,33% de variação e impacto de 0,08 p.p. dentro do indicador.

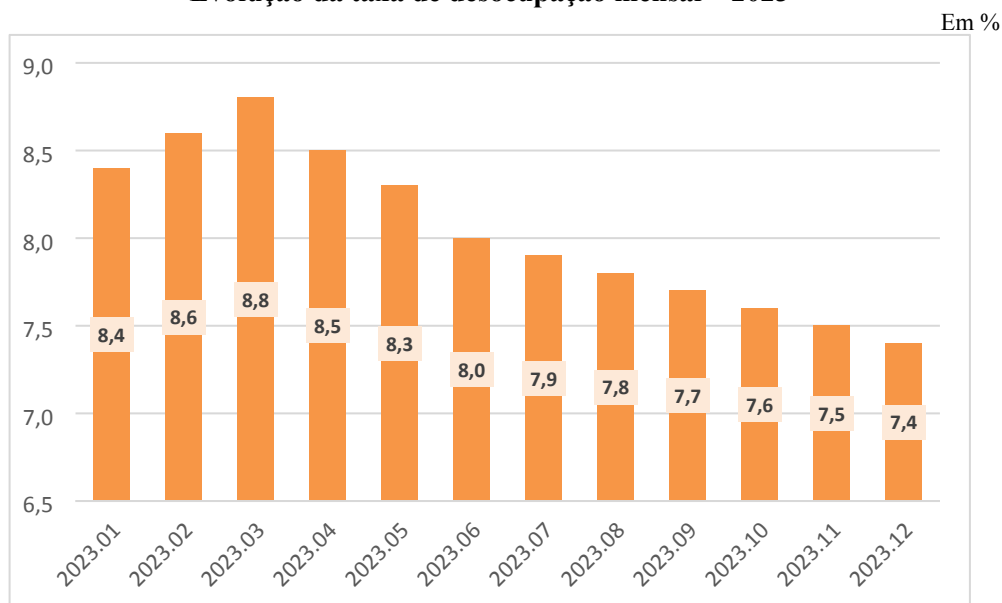
2.1.2. Nível de Emprego e Salários

A taxa de desocupação, medida entre aqueles com 14 anos ou mais de idade, refere-se ao percentual de pessoas desocupadas em relação ao total de pessoas que compõem a força de trabalho. Ao longo dos anos de 2013 a 2023, a taxa média anual de desemprego apresentou quedas e elevações. Em 2014, por exemplo, a taxa de desemprego foi de 6,9%, mas em 2017 subiu para 12,9%. No entanto, em 2018 e 2019, essa taxa começou a diminuir, atingindo 12,4% e 12,1%, respectivamente. No biênio 2020-2021 a taxa de desocupação média alcançou 13,5%, equivalente às maiores taxas no período, decorrência da pandemia propagada a partir de 2020. Nos anos de 2022 e 2023 já se observa uma queda para 9,5% e 8,0% respectivamente.

Evolução da taxa de desocupação média anual – 2013 a 2023


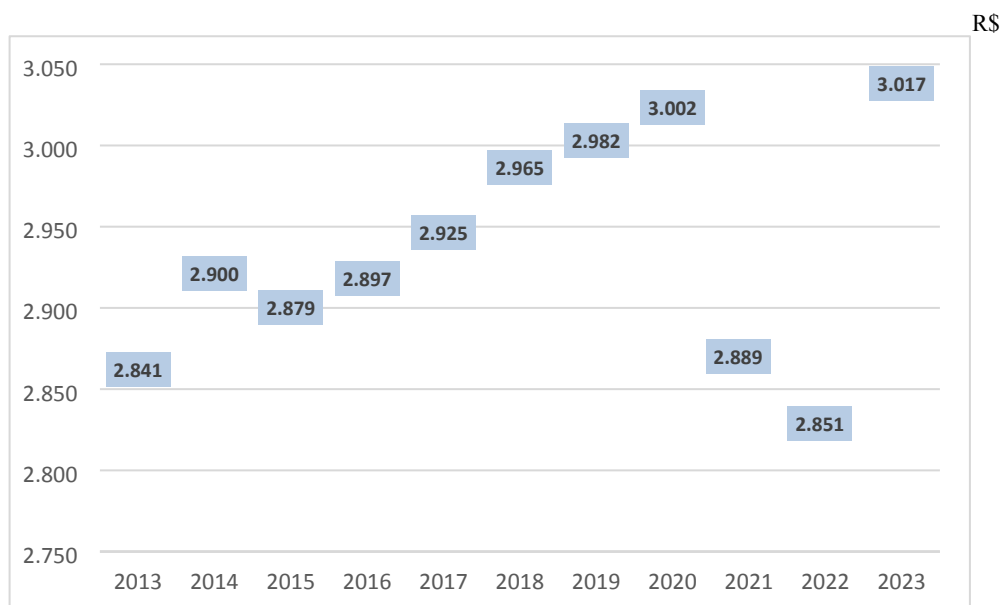
Fonte: IBGE.

Ao se examinar a evolução da taxa de desocupação mensal no exercício de 2023, observa-se que houve um aumento das taxas de janeiro (8,4%) a março (8,8%), seguido por uma redução gradual até alcançar 7,4% em dezembro de 2023.

Evolução da taxa de desocupação mensal – 2023


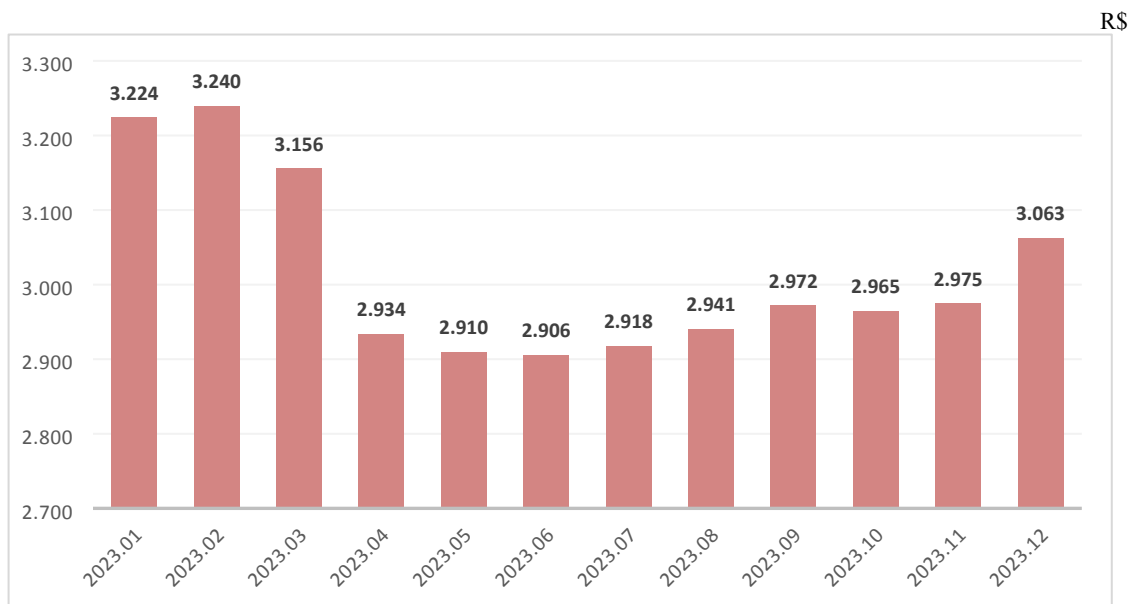
Fonte: IBGE.

Destaque-se que a evolução do rendimento real médio do trabalho principal, no período de 2013 a 2023, mostra a trajetória do que é efetivamente recebido por mês pelas pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade. O gráfico que se segue mostra uma tendência de alta de 2013 a 2020. Por outro lado, com o advento da Covid-19, houve uma forte queda dos níveis de atividade econômica, afetando negativamente, por consequência, os rendimentos em 2021 e 2022. Por fim, em 2023 observa-se melhora acentuada da renda real.

Evolução do rendimento médio real anual – 2013 a 2023


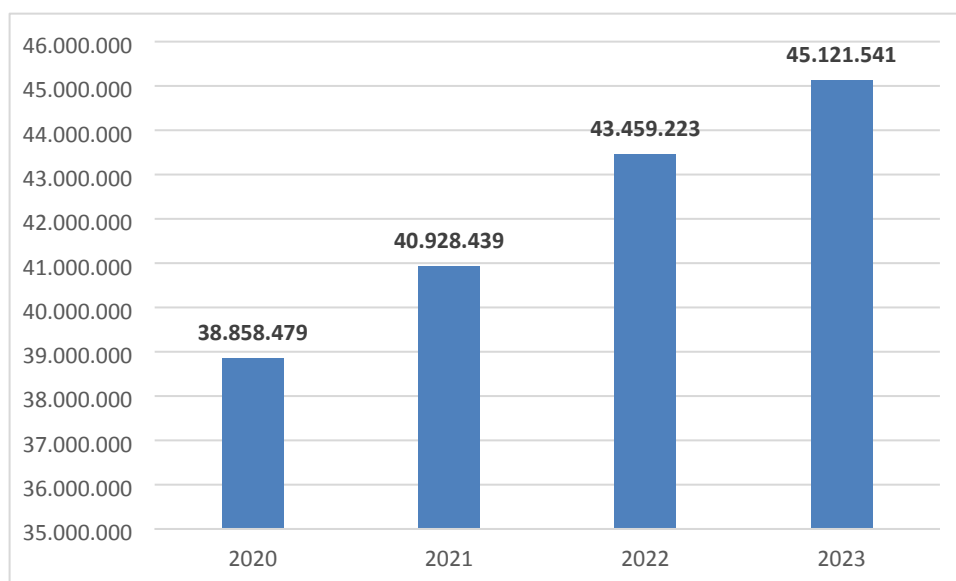
Fonte: IBGE.

Considerando-se uma avaliação mensal em 2023, apresentada a seguir, nota-se que os meses de janeiro, fevereiro, março e dezembro apresentaram rendimentos bem mais elevados que os demais meses do ano, o que possivelmente reflete um comportamento sazonal no mercado de trabalho. Entretanto, há uma suave tendência de alta entre os meses de maio, com um valor do rendimento médio de R\$ 2.910, até o mês de dezembro, que apresenta o rendimento médio com valor de R\$ 3.063.

Evolução do rendimento médio real mensal de 2023


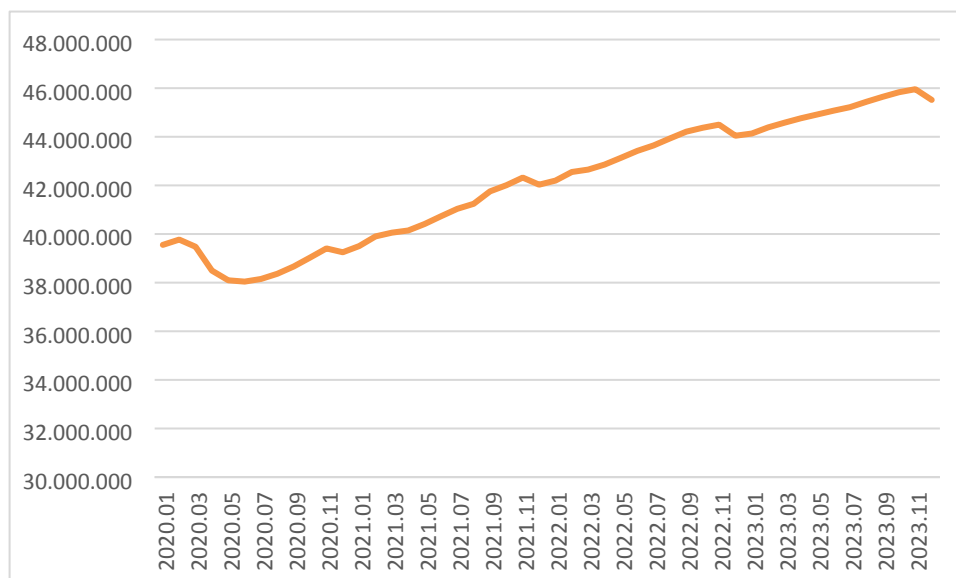
Fonte: IBGE.

O gráfico seguinte mostra a evolução média anual do emprego de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) no período de 2020 a 2023. Entre 2020 e 2023 observa-se uma trajetória de aumento de pessoas ocupadas, começando em 2020 com 38.858.479 pessoas empregadas e finalizando 2023 com 45.121.541 trabalhadores ocupados. Vale destacar que o nível de emprego formal médio anual foi mais baixo no período em 2020 e 2021 em decorrência da pandemia de Covid-19, que resultou numa forte queda do nível de atividade econômica.

Evolução do nível de emprego formal médio anual – 2020 a 2023*


Fonte: Novo Caged 2024 – MTE. *A variação mensal do emprego toma como referência o estoque do mês anterior, com ajustes.

O gráfico apresentado a seguir mostra a evolução média mensal do emprego de pessoas ocupadas no período de 2020 a 2023. A partir de junho de 2020, com 38.042.432 de pessoas ocupadas, inicia-se uma trajetória de aumento dessas pessoas ocupadas resultando na constatação de 45.517.275 trabalhadores ocupados em dezembro de 2023. Vale destacar que o Caged de 2024 mostra que se obteve um estoque de pessoas ocupadas que chega a 42,9 milhões de postos formais no país, conforme link apresentado a seguir: <https://portalfat.mte.gov.br/caged-estoque-recorde-chega-a-42-9-milhoes-de-postos-formais-no-pais>.

Evolução do nível de emprego formal médio mensal – 2020 a 2023


Fonte: Novo Caged 2024 – MTE. * A variação mensal do emprego toma como referência o estoque do mês anterior, com ajustes.

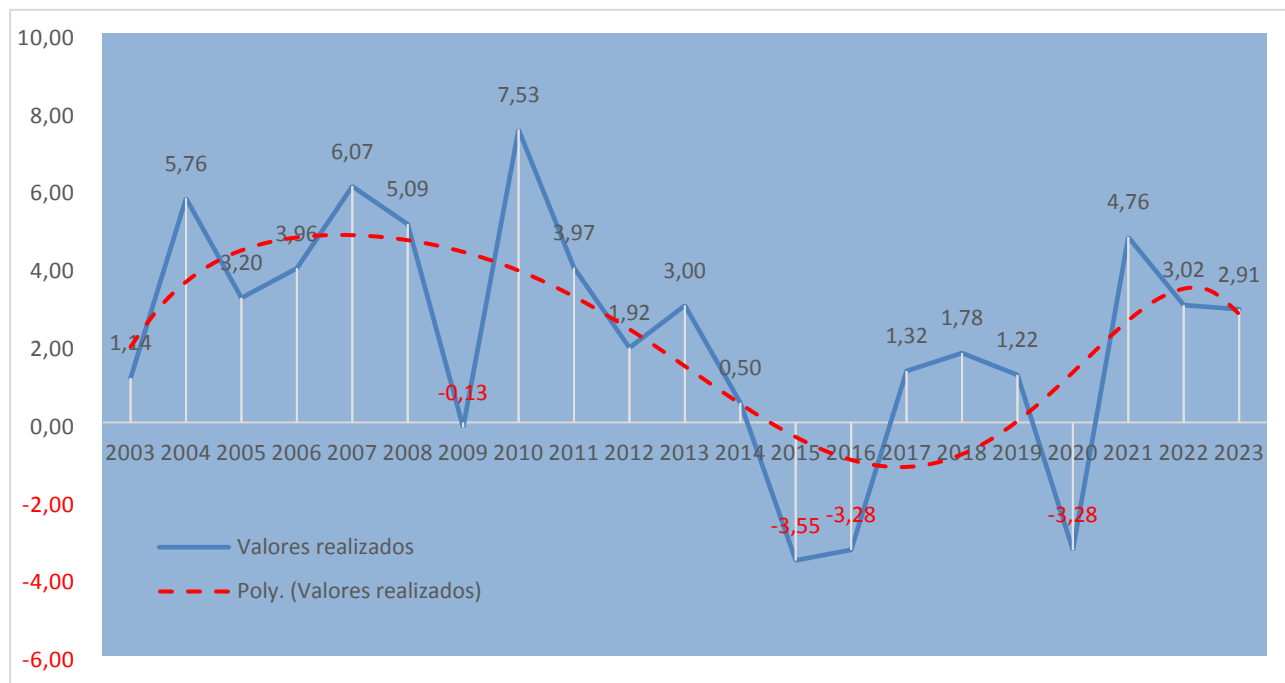
2.1.3. Produto Interno Bruto

O valor do Produto Interno Bruto (PIB), indicador de fluxo dos bens e serviços finais produzidos durante o ano de 2023, alcançou R\$ 10.856,11 bilhões, com uma variação positiva de 2,91%, em termos reais, em relação ao PIB produzido em 2022, cujo valor, também em moeda constante, foi de

R\$ 10.549,29 bilhões. O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa de crescimento real do PIB entre os anos de 2003 e 2023.

Taxa de crescimento do PIB em termos reais – 2003 a 2023

em %

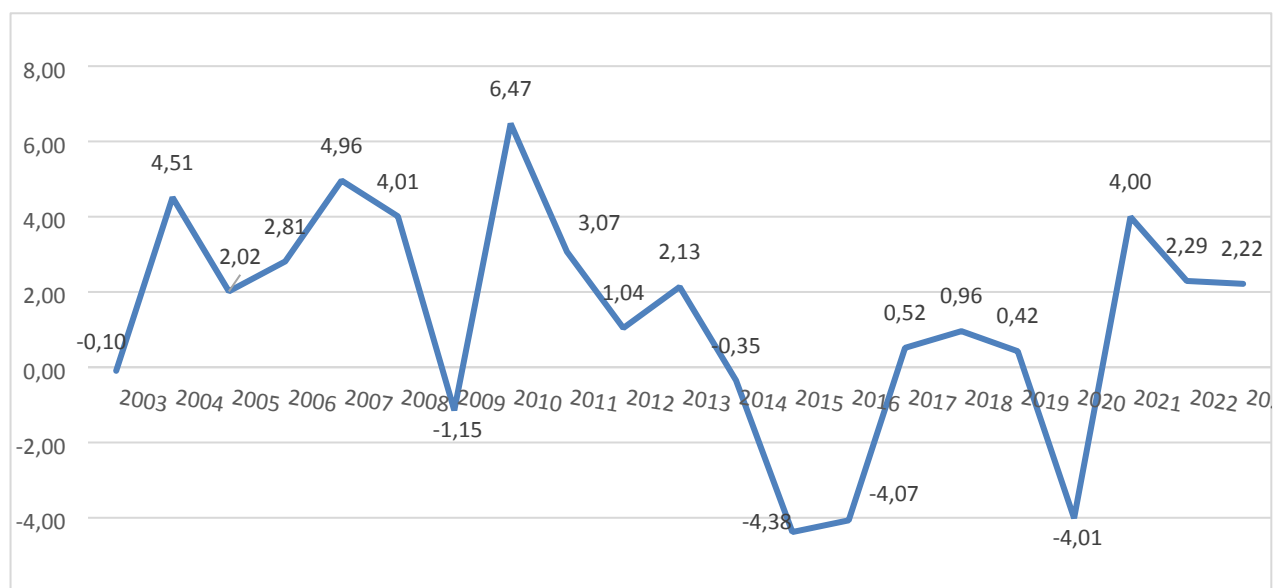


Fontes: Bacen e IBGE.

O gráfico seguinte mostra a evolução da variação percentual do PIB *per capita*. O PIB *per capita* equivale à razão entre o valor corrente do PIB e a população residente no meio do ano, sendo um dos indicadores considerados ao se analisar o bem-estar da população.

Taxa de Crescimento do PIB *per capita* – 2003 a 2023

em %



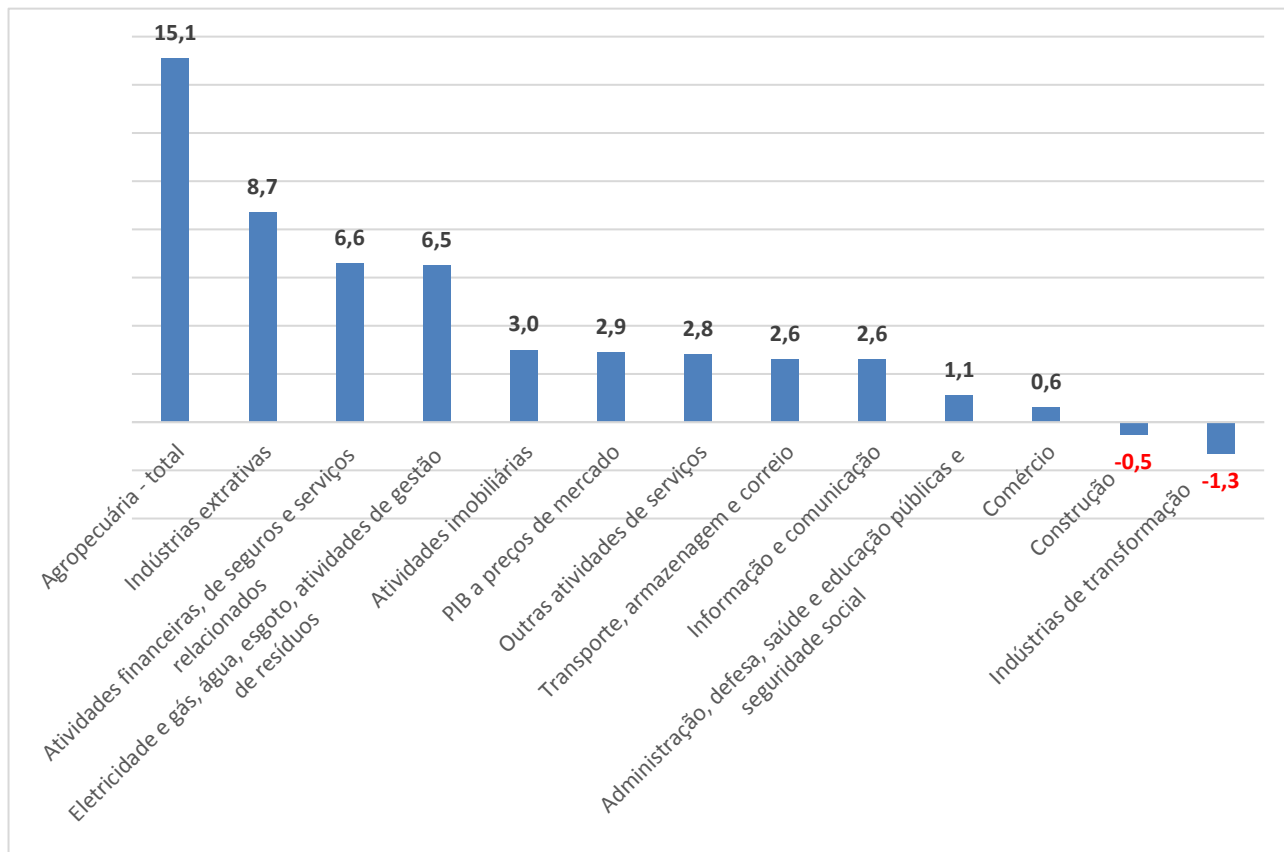
Fonte: BACEN.

O PIB *per capita* em 2023 registrou o valor de R\$ 50.193,72, uma variação de 2,22% em relação ao valor registrado em 2022. A variação do PIB é resultado do aumento do Valor Adicionado a

Preços Básicos e do volume do Imposto sobre Produtos líquidos sem os Subsídios. As variações do Valor Adicionado em decorrência de variações nas atividades de agropecuária, indústria e serviços foram, em 2023, de 15,1%, 1,6%, e de 2,4%, respectivamente.

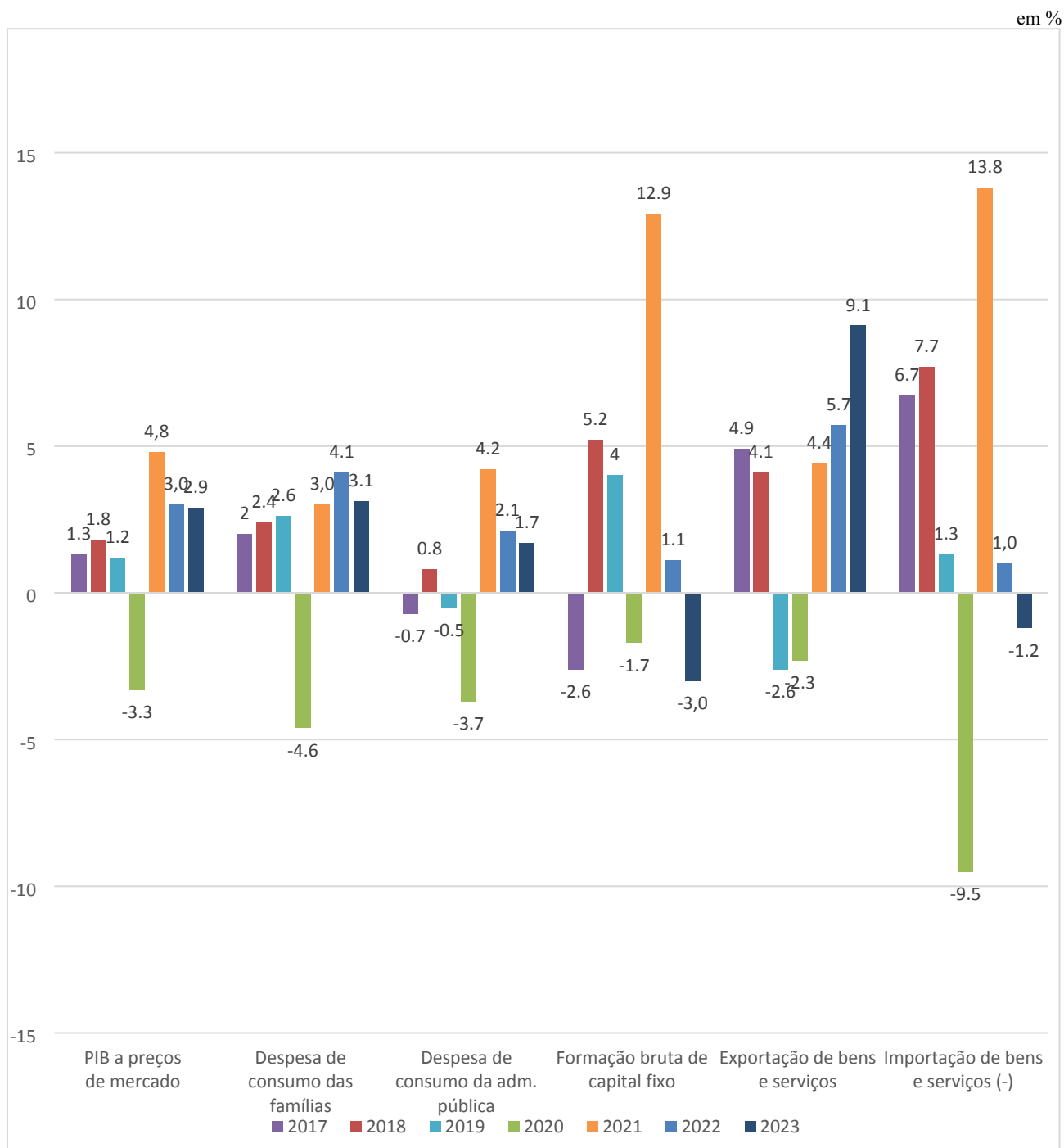
PIB e subsetores – taxa acumulada no ano - 2023

%



Fonte: IBGE

A taxa acumulada ao longo do ano para o PIB e para os componentes da demanda agregada entre 2017 e 2023 é apresentada no gráfico a seguir.

Componentes da Demanda Agregada – taxa acumulada ao longo do ano – 2017 a 2023


Fonte: IBGE. Demanda agregada: consumo das famílias, consumo da administração pública, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços.

Em 2023 a Despesa de Consumo das Famílias foi responsável por 63,3% do valor do PIB, tendo sofrido um acréscimo de 3,1% se comparado ao ano de 2022. A despesa de Consumo do Governo, correspondente a 18,2% do PIB em 2023, registrou variação positiva de 1,7% em relação à 2022. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), incluídas as variações de estoque, registrou participação de 16,1% em 2023, com redução de 3,0% no PIB, se comparado a 2022. As Exportações de Bens e Serviços e as Importações de Bens e Serviços tiveram variação de 9,1% e -1,2%, em relação ao ano de 2022, com participação de 18,1% e menos 15,7%, respectivamente, no PIB de 2023.

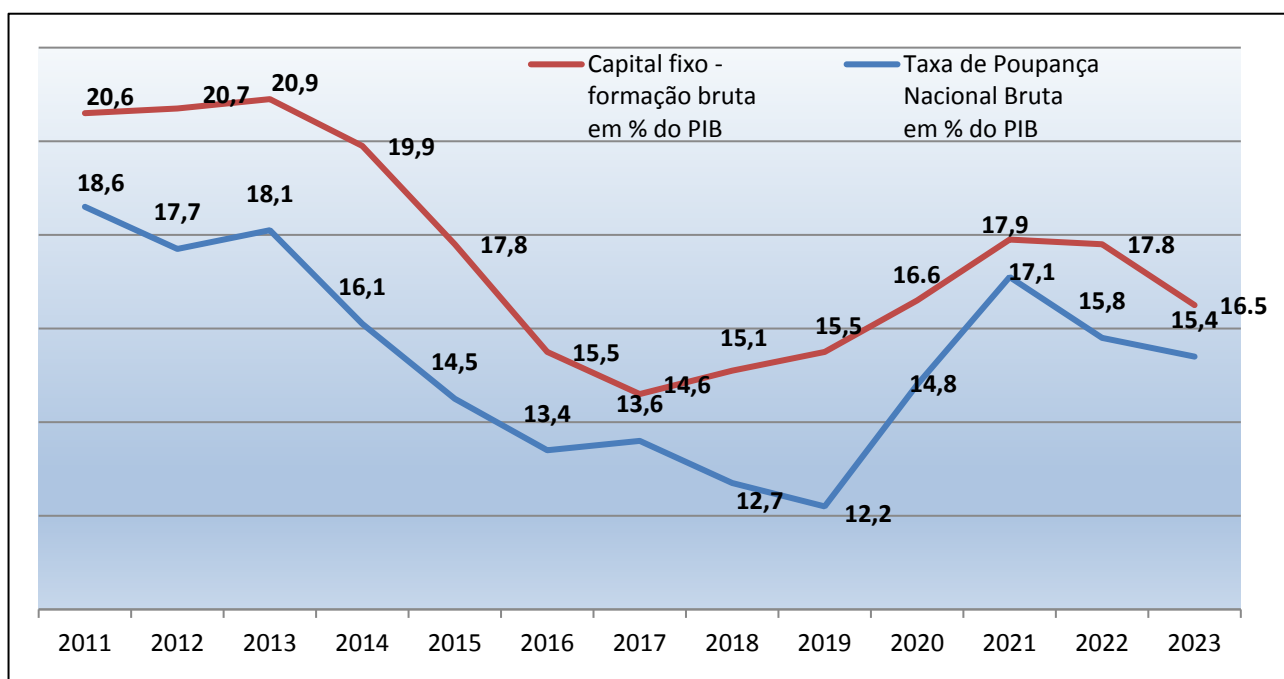
2.1.4. Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo

A poupança nacional bruta pode ser entendida como a parte da renda nacional bruta não consumida pelas famílias e pelo governo e que pode servir para financiar os investimentos de um país. Equivale ao valor obtido em decorrência da poupança bruta do setor privado acrescido do saldo do governo em conta corrente. A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB sofreu ligeira redução em relação ao ano de 2022, passando de 15,8% para 15,4% em 2023.

O investimento compreende a formação bruta de capital fixo (FBCF) mais variações de estoques. A taxa de investimento (FBCF) teve um recuo mais acentuado, passando de 17,8% do PIB em 2022 para 16,5% em 2023, como apresentado no gráfico adiante.

Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo – 2011 a 2023

% do PIB



Fonte IBGE.

2.1.5. Carga Tributária Nacional

A estimativa da carga tributária brasileira corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados e o PIB.

Os tributos totalizam o que foi arrecadado pelas três esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal), bem como pelas entidades do Sistema S e pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O PIB empregado nesta análise corresponde ao indicador oficial publicado pelo IBGE.

Os dados da arrecadação foram encaminhados pelo Ministério da Fazenda e obtidos de diversas fontes.

A tabela a seguir apresenta a evolução da arrecadação em valores correntes e a carga tributária como percentual do PIB no período 2019-2023, considerando os tributos diretamente arrecadados por cada esfera de governo. A carga tributária brasileira em 2023, de 32,44%, diminuiu em relação a 2022, interrompendo um período de crescimento após o mínimo alcançado em 2020 no período da pandemia.

Carga Tributária Bruta em valores correntes e em % PIB – 2019 a 2023

R\$ bilhões

Esferas de Governo	2019		2020		2021		2022		2023	
	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB
Governo Federal	1.619	21,91%	1.564	20,56%	1.951	21,65%	2.259	22,41%	2.388	21,99%
Governos Estaduais	622	8,42%	638	8,39%	794	8,81%	855	8,48%	881	8,12%
Governos Municipais	167	2,26%	170	2,23%	196	2,17%	220	2,18%	252	2,32%
Carga Total	2.408	32,59%	2.372	31,17%	2.941	32,64%	3.334	33,07%	3.521	32,44%
PIB	7.389		7.610		9.012		10.080		10.856	

Fonte: STN.

A próxima tabela demonstra a variação dos tributos arrecadados em 2022 e 2023. As três primeiras colunas contêm valores correntes e as três últimas, valores corrigidos para 2023.

Arrecadação Tributária Bruta – variação entre 2022 e 2023 em valores correntes e corrigidos

R\$ bilhões

Esferas de Governo	Valores correntes			Valores corrigidos		
	2022	2023	Var %	2022	2023	Var %
Governo Federal	2.259	2.388	5,72%	2.364	2.388	1,02%
Governos Estaduais	855	881	3,08%	895	881	-1,51%
Governos Municipais	220	252	14,65%	230	252	9,55%
Carga Total	3.334	3.521	5,63%	3.489	3.521	0,93%

Fonte: STN.

Nota: os valores de 2022 foram corrigidos pelo deflator implícito do PIB (4,66%).

A arrecadação tributária bruta total em 2023 aumentou, em termos reais, 0,93% em comparação com 2022. A única esfera que apresentou queda real foi a estadual, de 1,51%.

Para fins de análise comparativa da carga tributária da União com a carga tributária do conjunto dos estados e municípios, foram redistribuídos os valores das receitas tributárias conforme descrito a seguir:

- a carga tributária disponível à União corresponde à sua carga tributária bruta sem os valores das transferências a estados e municípios e sem os valores dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- a carga tributária disponível aos estados e municípios corresponde à carga tributária bruta dos estados somada à dos municípios e às transferências da União a estados e municípios.

A tabela e o gráfico seguintes trazem a evolução desses valores entre 2019 e 2023 como proporção do PIB. Entre 2022 e 2023, as receitas disponíveis caíram 0,64 p.p., tendo aumentado apenas para o RGPS. Em comparação com 2019, as receitas disponíveis caíram 0,16 p.p., influenciadas pela redução de 0,20 p.p. do RGPS.

Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2019 a 2023

Receitas Disponíveis						Var	Var
	2019	2020	2021	2022	2023	2022-2023	2019-2023
União - transf - RGPS	9,53%	8,37%	9,85%	9,96%	9,55%	-0,41 p.p.	0,02 p.p.
Est+Mun+Transf	14,58%	14,08%	14,91%	15,20%	14,61%	-0,60 p.p.	0,02 p.p.
RGPS	8,48%	8,72%	7,87%	7,91%	8,28%	0,37 p.p.	-0,20 p.p.
Totais	32,59%	31,17%	32,64%	33,07%	32,44%	-0,64 p.p.	-0,16 p.p.

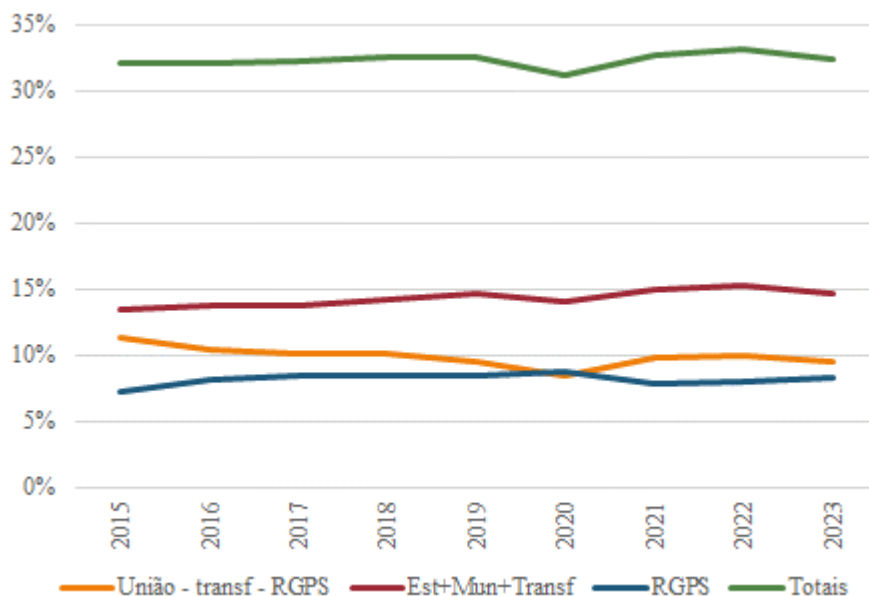
Fonte: STN – Boletim – Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral de 2023.

Nota: os valores dos benefícios pagos pelo RGPS e das transferências tributárias da União a estados e municípios foram obtidos na tabela 2.1 do relatório Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024, publicado pela STN. As transferências consistem nos Fundos de

Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), IPI-Exportação, Fundos Constitucionais, Contribuição do Salário-Educação, Compensações Financeiras, Cide-Combustíveis, ITR e IOF-Ouro.

Pelo gráfico adiante, nota-se que em 2020, em decorrência da pandemia, os benefícios do RGPS se ampliaram e as demais destinações se reduziram. Em 2021, essa situação se reverteu. Entre 2022 e 2023, apenas o RGPS apresentou aumento.

Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2015 a 2023



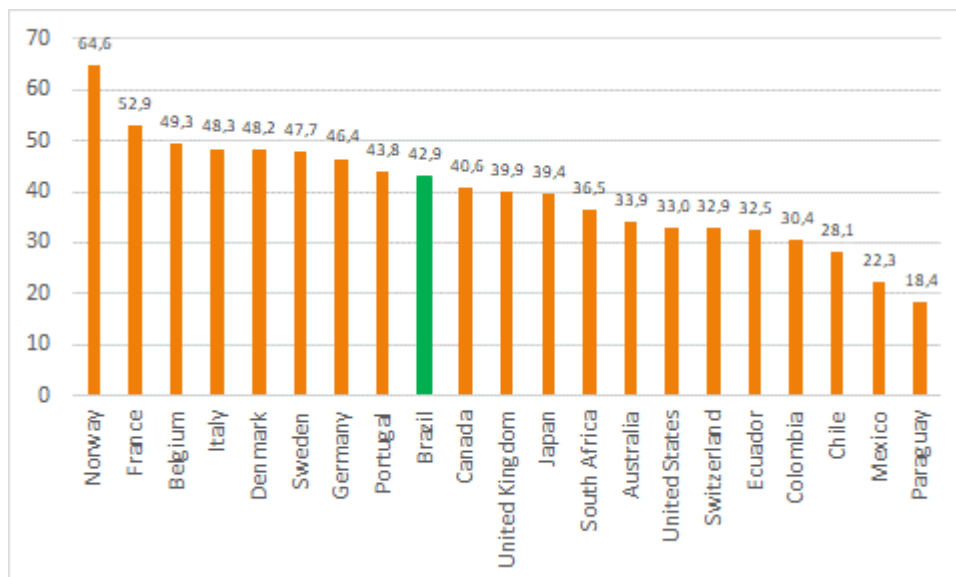
Fonte: STN.

O próximo gráfico evidencia as cargas tributárias de alguns países estimadas para 2022, segundo dados do Fundo Monetário Internacional – FMI (*IMF Data – Government Finance Statistics – GFS – Revenue – General Government – 2023*). Para ficar compatível com a carga tributária dos demais países, o dado do Brasil constante do gráfico é o divulgado pelo FMI (42,9% do PIB), e não o que foi apresentado nas tabelas anteriores (33,07% do PIB em 2022, conforme apurado pelo Ministério da Fazenda).

Observa-se que a carga tributária do Brasil se encontrava em posição intermediária em comparação com os demais países selecionados.

Carga Tributária Comparada

% do PIB



Fonte: FMI.

Nota: Os dados são referentes às estimativas para 2022. O valor do Brasil foi o informado pelo FMI e não corresponde aos dados da STN, a fim de possibilitar a comparabilidade com os dados dos demais países.

2.1.6. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

A exportação dos produtos brasileiros em 2023, no total de US\$ 339,7 bilhões, registrou elevação de 1,7% quando comparados a 2022. A tabela a seguir apresenta a variação dos valores e quantidades exportadas dos principais produtos em 2023 em comparação com 2022, bem como a participação de cada um desses produtos no total exportado.

Exportações em 2023

US\$ bilhões FOB

Descrição CUCI Item	Variação dos Valores em 2023 em relação à 2022 (%)	Variação das Quantidades em 2023 em relação à 2022 (%)	Participação no total exportado em 2023 (%)
Soja	14,4	29,4	15,7
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, cruds	0,0	19,1	12,5
Minério de ferro e seus concentrados, não aglomerado	5,8	8,9	8,0
Milho (exceto milho doce), não moído, Outros	11,6	29,4	4,0
Açúcar de cana, em bruto	39,6	12,1	3,9
Bagaços e outros resíduos sólidos	11,8	11,0	3,4
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)	-13,5	4,5	3,3
Carne de gado bovino congelada, desossada	-22,2	-1,1	2,5
Café não torrado, não descafeinado	-14,1	-0,7	2,2
Pastas químicas de madeira, ao bissulfito, exceto pastas	-8,9	-5,7	2,1
Cortes de aves ou outros despojos, congelados	0,8	9,8	2,1
Produtos semi-acabados de ferro ou aço não ligado	-2,2	11,7	1,4
Veículos automóveis para transporte de pessoas, n.e.p.	-10,1	-17,1	1,2
Ouro (incluindo o ouro platinado), não monetário	-29,0	-29,5	1,0

 Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

A participação do bloco econômico da Ásia no total dos produtos exportados pelo Brasil registrou variação positiva, passando de 41,8% em 2022 para 44,9% em 2023. As demais participações estão demonstradas no quadro a seguir.

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos e Países – 2023 e 2022

US\$ FOB

Blocos Econômicos e Países	2023	2022	Variação (%) 2023 / 2022	Participação (%) 2023	Participação (%) 2022
Ásia (Exclusive Oriente Médio)	152.440.600.774	139.615.985.112	9,19	44,9	41,8
China	104.311.422.722	89.427.761.284	16,64	30,7	26,8
Europa	57.605.708.393	63.307.271.004	-9,01	17,0	18,9
União Europeia - UE	46.278.531.246	50.892.834.704	-9,07	13,6	15,2
Países Baixos (Holanda)	12.108.911.138	11.927.910.064	1,52	3,6	3,6
América do Norte	51.212.721.237	49.885.568.642	2,66	15,1	14,9
Estados Unidos	36.866.732.898	37.437.814.354	-1,53	10,9	11,2
América do Sul	42.928.539.316	43.951.188.870	-2,33	12,6	13,2
Mercado Comum do Sul - Mercosul	23.566.860.214	21.764.021.439	8,28	6,9	6,5
Argentina	16.715.755.940	15.344.651.930	8,94	4,9	4,6
Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN	24.421.836.883	23.903.286.284	2,17	7,2	7,2
Oriente Médio	14.995.945.957	17.146.781.243	-12,54	4,4	5,1
África	13.209.771.507	12.758.204.925	3,54	3,9	3,8
Comunidade Andina das Nações - CAN	9.927.505.315	11.494.013.686	-13,63	2,9	3,4
América Central e Caribe	5.707.797.514	6.012.039.651	-5,06	1,7	1,8
Oceania	1.181.335.014	1.314.377.070	-10,12	0,3	0,4

 Fonte: banco de dados em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Segundo a classificação por setor de atividade econômica, como demonstrado na tabela a seguir, observa-se que os produtos exportados em 2023, provenientes da indústria de transformação, tiveram participação de 52,2% do total exportado, com variação negativa de 2,3% em relação a 2022. Os produtos da indústria extrativa, com participação de 23,2% em 2023, registraram uma elevação de 3,5% quando comparado ao ano de 2022. A atividade agropecuária contribuiu com 24% do total exportado em 2023, tendo o total dos valores dos produtos vendidos uma elevação de 9,0% em relação ao ano de 2022.

Exportações Brasileiras – setores da atividade econômica – 2023 e 2022

US\$ FOB

Classificação por setores de atividade econômica (ISIC Seção)	2023	2022	Variação (%) 2023 / 2022	Part. (%) 2023	Part. (%) 2022
Agropecuária	81.484.989.457	74.787.064.930	9,0	24,0	22,4
Indústria Extrativa	78.834.580.964	76.199.435.567	3,5	23,2	22,8
Indústria de Transformação	177.189.362.699	181.401.196.394	-2,3	52,2	54,3
Outros Produtos	2.163.844.699	1.748.341.329	23,8	0,6	0,5
Total das Exportações	339.672.777.819	334.136.038.220	1,7	100,0	100,0

 Fonte: banco de dados em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Obs.: foi descontinuada, em fevereiro de 2020, a elaboração da tabela com os dados das exportações brasileiras classificados segundo o Fator Agregado – Básicos, Industrializados Manufaturados e Semimanufaturados, Consumo de Bordo, Reexportação e Transações Especiais, que era executada pela Secretaria Especial de Comércio Exterior do Ministério da Economia, passando-se a utilizar classificações de uso internacional, recomendadas pelas Nações Unidas. Atualmente a organização das informações segue a classificação como apresentado na tabela acima, que apresenta nova classificação de produtos quanto ao setor de atividade econômica. Esta nova discriminação da Classificação por Setores de Atividade Econômica, que obedece metodologia denominada Classificação Industrial Padrão Internacional – ISIC⁽¹⁾, para todas as Atividades Econômicas contempladas, segundo a nomenclatura ISIC Seção⁽²⁾, pode ainda ser detalhada de acordo com subposições da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI)⁽³⁾

⁽¹⁾ Nota Metodológica ISIC – Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas - https://balanca.economia.gov.br/balanca/metodologia/Nota_ISIC-CUCI.pdf

⁽²⁾ Dados obtidos utilizando o filtro “ISIC seção”, quando da elaboração da tabela em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

(3) Ver esclarecimentos sobre a nova metodologia em <http://siscomex.gov.br/balanca-comercial-traz-agora-classificacao-de-produtos-por-setor-de-atividade-economica/>

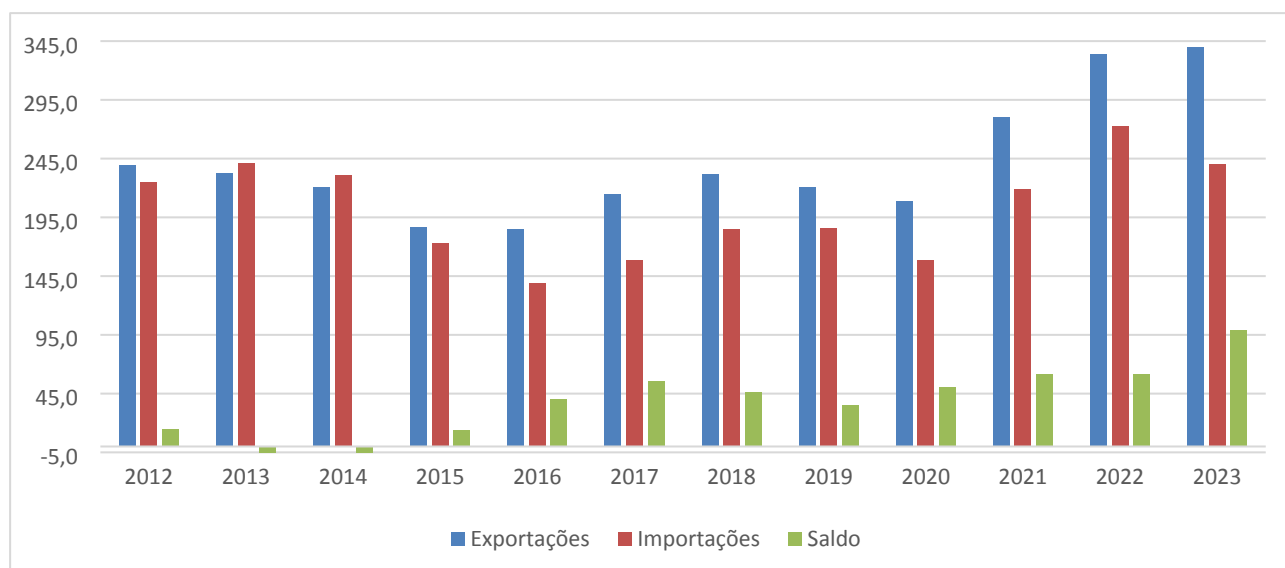
Em relação às importações dos produtos brasileiros, em 2023 foi registrado o valor global de US\$ 240,8 bilhões (FOB), uma redução de 11,7% em relação ao ano de 2022.

As aquisições nacionais, no mercado externo, de “bens de consumo duráveis” – “automóveis para passageiros”, registraram um aumento de 59,2% em 2023, se comparadas ao ano de 2022.

A balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 98,9 bilhões em 2023, com exportações de US\$ 339,7 bilhões e importações de US\$ 240,8 bilhões, de acordo com demonstrativos da Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

Balança Comercial – 2012 a 2023

US\$ bilhões FOB



Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

A conta “Transações Correntes” do Balanço de Pagamentos registrou déficit, no ano de 2023, no valor de US\$ 28,6 bilhões, equivalente a 1,32% do PIB, inferior ao déficit de US\$ 48,3 bilhões (2,47% do PIB) registrado em 2022. A variação deste déficit verificado em 2023 é resultante do aumento do superávit comercial, de US\$ 36,4 bilhões, da redução do déficit em Serviços, de US\$ 2,0 bilhões, somado ao aumento do déficit de Renda Primária de US\$ 15,9 bilhões, e pela redução do superávit da Renda Secundária, no valor de US\$ 2,9 bilhões.

Evolução do Balanço de Pagamentos – 2023 e 2022

US\$ milhões

Discriminação	2023	2022
Transações Correntes	-28.616	-48.253
Balança Comercial (FOB)	80.518	44.153
Exportação de Bens *	344.409	340.328
Importação de Bens *	263.891	296.175
Serviços	-37.597	-39.618
Renda Primária	-72.417	-56.530
Renda Secundária (Transferências Unilaterais) ¹	880	3.742
Conta Capital e Financeira		
Conta Capital	328	245

Discriminação	2023	2022
Conta Financeira: fluxos de invest. ativos – fluxos de invest. passivos	-30.944	-46.760
Investimentos Direto		
No exterior	28.252	33.355
No país	61.952	74.606
Erros e Omissões	-2.655	1.248

Fonte: Bacen.

* Diferença de metodologia entre os valores de exportação e de importação consideradas pelo Bacen e os divulgados pelo MDIC. Exclui mercadorias deixando o (para exportações) ou ingressando no (para importações) território nacional sem mudança de proprietário. Inclui mercadorias entregues no território nacional (exportação ficta), encomendas postais (para exportações), ou fora do território nacional (importação ficta), e importação de energia elétrica sem cobertura cambial, além de outros ajustes.

¹ A conta Renda Secundária na metodologia BPM6 utilizada atualmente teve sua nomenclatura anterior ajustada, pois era denominada Transferências Unilaterais na metodologia BPM5 utilizada pelo Bacen até abril de 2015 - <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#/n/6MANBALPGTO>.

Obs.: dados preliminares.

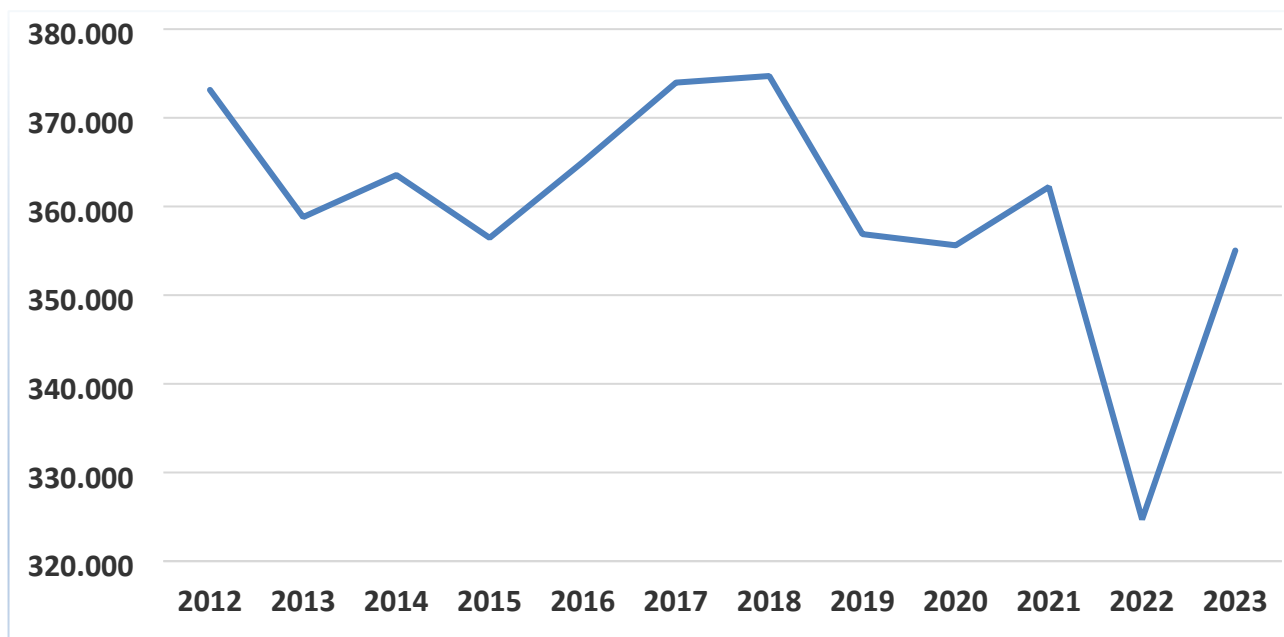
O saldo anual das reservas internacionais registrou o valor de US\$ 355,0 bilhões em 2023, apresentando uma variação positiva de US\$ 30,3 bilhões (9,3%) em relação ao valor registrado no encerramento do ano de 2022, de US\$ 324,7 bilhões. A gestão das reservas internacionais visa a redução da exposição do País ao risco cambial. As aplicações do saldo das reservas internacionais abrangem as operações de linhas com recompra e empréstimos em moeda estrangeira e são controlados pelo Banco Central do Brasil. O investimento tem o objetivo de realizar a cobertura cambial da dívida externa bruta e se dá por meio de uma carteira diversificada com perfil anticíclico. As reservas internacionais, segundo o conceito de liquidez, correspondem aos ativos externos que podem rapidamente ficarem disponíveis, com o objetivo de, caso necessário, prover fundos para financiamento do balanço de pagamentos, realizar operações no mercados de câmbio, entre outras finalidades, inclusive a de manter a confiança na moeda e na economia.

Esse crescimento do valor das reservas internacionais no encerramento do ano de 2023, no valor de US\$ 30,3 bilhões, foi decorrente, entre outros motivos, do **ingresso de recursos no país** no montante de US\$ 11,5 bilhões. Relevantes movimentos na curva de juros da dívida norte americana, que fecharam o ano em nível inferior ao do início do período, favoreceram o ganho registrado.

Em 2023 o **Banco Central não interveio no mercado vendendo dólares** para conter movimentos de volumes significativos de retiradas de recursos, o que poderia causar elevação indesejada da cotação do dólar, influenciando os níveis de inflação. Outro motivo que levou ao crescimento das reservas internacionais foi o **recebimento de juros em razão das aplicações em dólar**, aliado ao retorno de US\$ 13 bilhões em decorrência de uma modalidade de empréstimo denominado leilão de linha. Em torno de 80% das reservas internacionais brasileiras estão investidas em títulos do Federal Reserve – FED, e também em outros valores em dólares.

Reservas Internacionais – 2012 a 2023

US\$ milhões



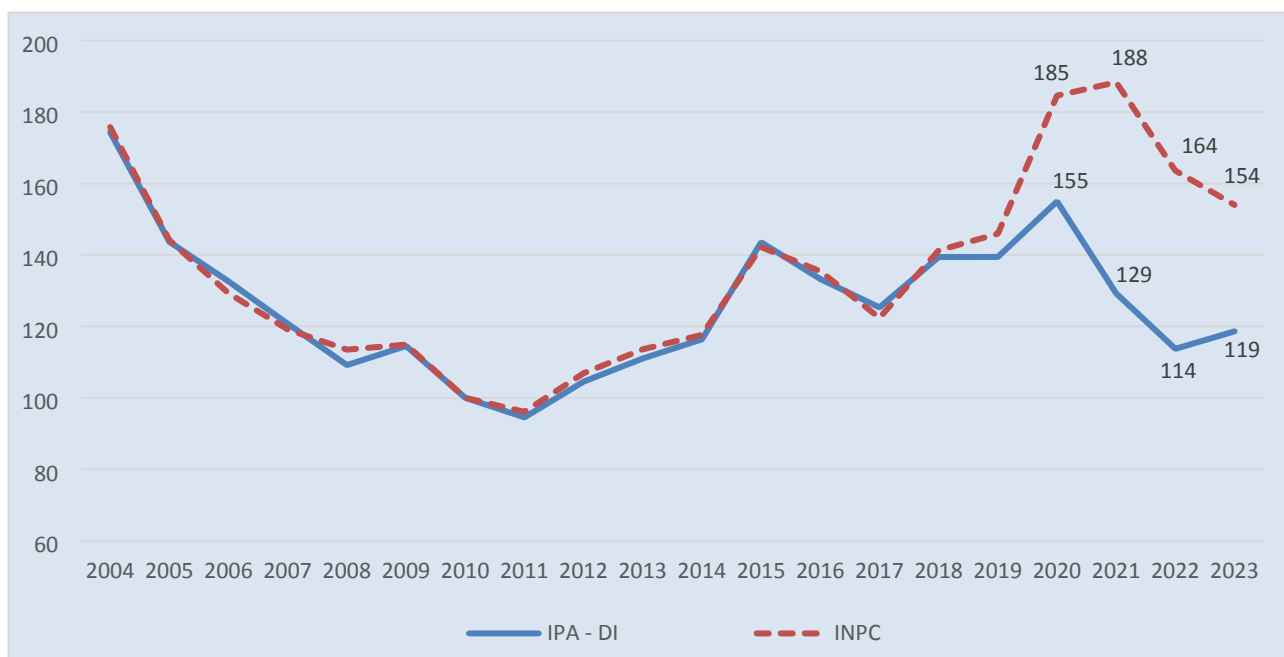
Fonte: Bacen.

Taxa de Câmbio Efetiva Real

A taxa de câmbio efetiva real é interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras. Denomina-se taxa de câmbio real o resultado do quociente entre a taxa de câmbio nominal e a relação decorrente do índice de preços no atacado de cada país parceiro do Brasil e a de dois índices: de Preços ao Produtor Amplo - Disponibilidade Interna (IPA-DI) do Brasil e índice de Preços ao Consumidor do Brasil (INPC). O quociente obtido é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras, obtendo-se assim a taxa cambial efetiva. As ponderações utilizadas variam a cada ano, sendo obtidas pelas participações de cada parceiro no total das exportações brasileiras para os países considerados nos 2 anos imediatamente anteriores. A elevação do índice significa desvalorização da taxa de câmbio efetiva real, indicando melhoria da competitividade internacional dos produtos exportados fabricados no país.

A competitividade das exportações brasileiras voltou a melhorar a partir de 2011, conforme se observa pelo gráfico a seguir. Em 2021 e 2022 observou-se recuo na taxa de câmbio efetiva, com ligeira melhora para o IPA – DI em 2023.

Taxa de Câmbio Efetiva Real – 2004 a 2023



Fonte: Ipeadata.

Obs.: Cálculo do IPA-DI: a taxa de câmbio efetiva real é uma média aritmética ponderada das taxas de câmbio reais bilaterais do país em relação a 23 parceiros comerciais selecionados. Por sua vez, a taxa de câmbio real bilateral é definida pelo produto entre a taxa de câmbio nominal (em R\$/unidade de moeda estrangeira) e o Índice de Preços ao Produtor (IPP) do país em questão, dividido pelo Índice de Preços ao Produtor Amplo - Disponibilidade Interna (IPA-DI) do Brasil. Neste caso, trata-se do índice de exportações gerais que o Brasil realizou. Para o cálculo da taxa de câmbio efetiva das exportações totais do Brasil, foram utilizados dois índices de preços domésticos: o IPA-DI e o INPC. Esta série foi calculada utilizando o IPA-DI como índice de preços doméstico.

Cálculo utilizando-se o INPC: da mesma forma, a taxa de câmbio real bilateral, já definido como o produto entre a taxa de câmbio nominal (em R\$/unidade de moeda estrangeira) e o Índice de Preços ao Produtor (IPP), é dividido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Brasil. Neste caso, trata-se do índice de exportações gerais que o Brasil realizou. Para o cálculo da taxa de câmbio efetiva das exportações totais do Brasil, foram utilizados dois índices de preços domésticos: o IPA-DI e o INPC. Esta série foi calculada utilizando o INPC como índice de preços doméstico.

Risco-País

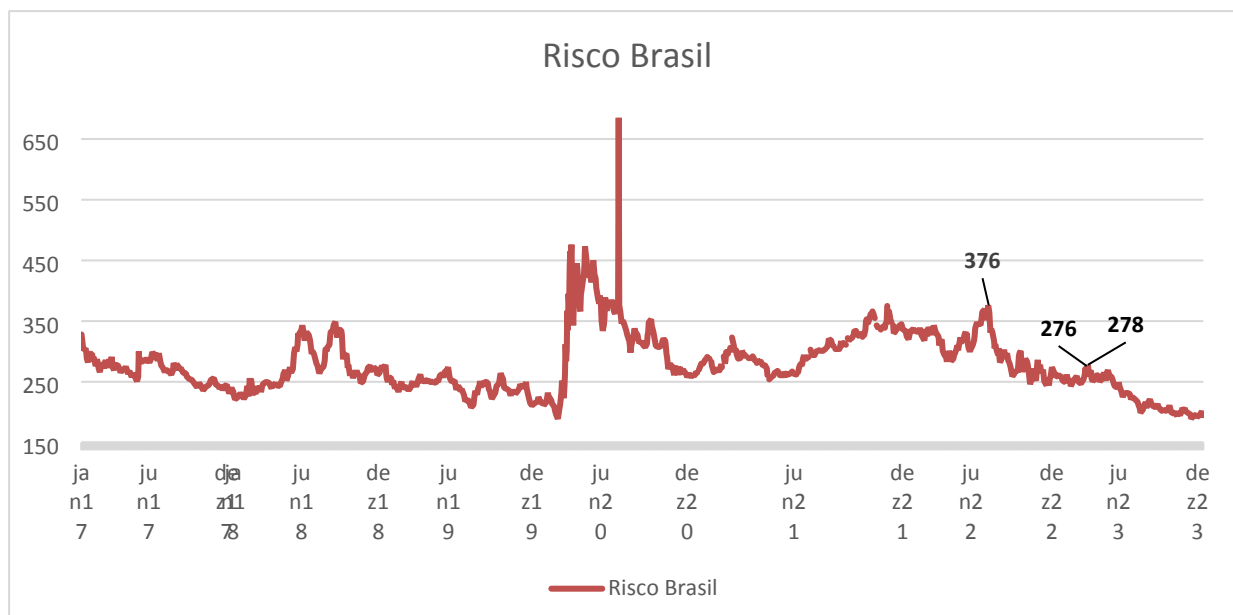
A taxa de risco-país, representada pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo banco J. P. Morgan, compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos Estados Unidos da América (EUA).

O risco-país indica ao investidor se o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado: quanto menor o número, menor o risco; quanto menor for o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da sua dívida. Ao final de 2022 o indicador EMBI+ registrava o valor de 256 pontos, encerrando o ano de 2023 em 195 pontos.

As agências de avaliação de risco **Fitch Ratings** e a **S&P Global Ratings** elevaram em 2023 suas notas de crédito para o Brasil, passando-as de “BB-“ para “BB”, com perspectiva de estável. Em julho a **Fitch** elevou o “rating” em função do desempenho macroeconômico e fiscal acima do esperado, além da expectativa de que o governo recém-eleito adotaria medidas que contribuiria para melhorias. Em dezembro veio a confirmação desta mudança do “rating” com a citação da forte estrutura de disponibilidade de caixa, administrada pelo órgão federal de gestão da dívida, para sustentação da dívida soberana, permitindo flexibilidade de financiamento, além da elevada participação de investidores nacionais na dívida. São citados ainda os superávits comerciais elevados, taxa de câmbio flexível e reservas internacionais também elevadas.

Ainda em dezembro a **S&P**, em sua justificativa para elevação do “rating”, menciona que a decisão foi baseada na aprovação da reforma tributária, que, segundo a agência, provavelmente resultará a longo prazo em ganhos de produtividade, e que, além disso, existe a perspectiva de exportações elevadas devido à pauta exportadora de “commodities”, e a reduzida necessidade de financiamento externo. Faz alusão à consolidada estrutura institucional do Brasil, opinando no sentido de que com base em amplos freios e contrapesos nos poderes executivo, legislativo e judiciário do governo seria possível sustentar a formulação de políticas estáveis e pragmáticas. Adicionalmente informa que prevê a manutenção de déficits fiscais elevados, com correção fiscal de modo gradual.

Taxa de Risco-País - Brasil – janeiro de 2017 a dezembro de 2023.



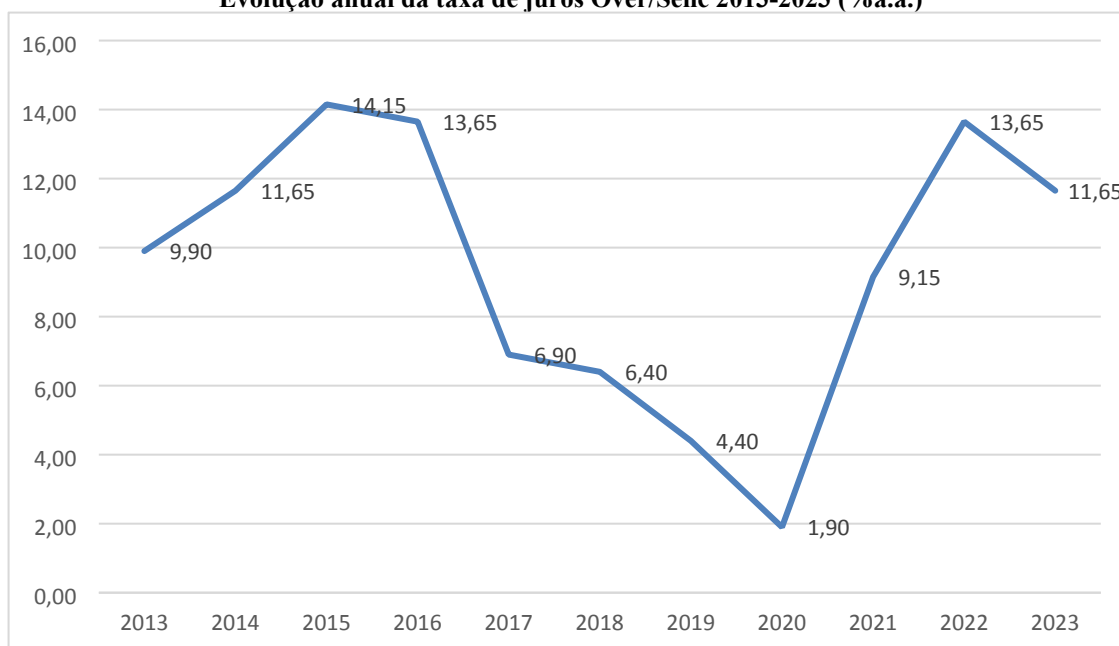
Fonte: Ipeadata.

2.2. Política Monetária

A condução da política monetária segue o regime de metas para a inflação, definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), com trinta meses de antecedência. Em sua missão de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda, o Banco Central do Brasil (Bacen) deve cumprir os parâmetros estabelecidos pelo Conselho. Em 2023 essa meta de variação em doze meses do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) ao final do exercício, deveria situar-se em 3,25% ao ano, com limite inferior da banda (p.p.) de 1,75% e limite superior de 4,75%. Posto isso, como a taxa de inflação via IPCA foi de 4,62%, sendo uma taxa menor do que o limite superior de 4,75%, então o Banco Central cumpriu os parâmetros determinados pelo CMN no exercício de 2023. Vale ressaltar nesta seção a importância da política monetária, com destaque para a taxa de juros, a base monetária e a política creditícia.

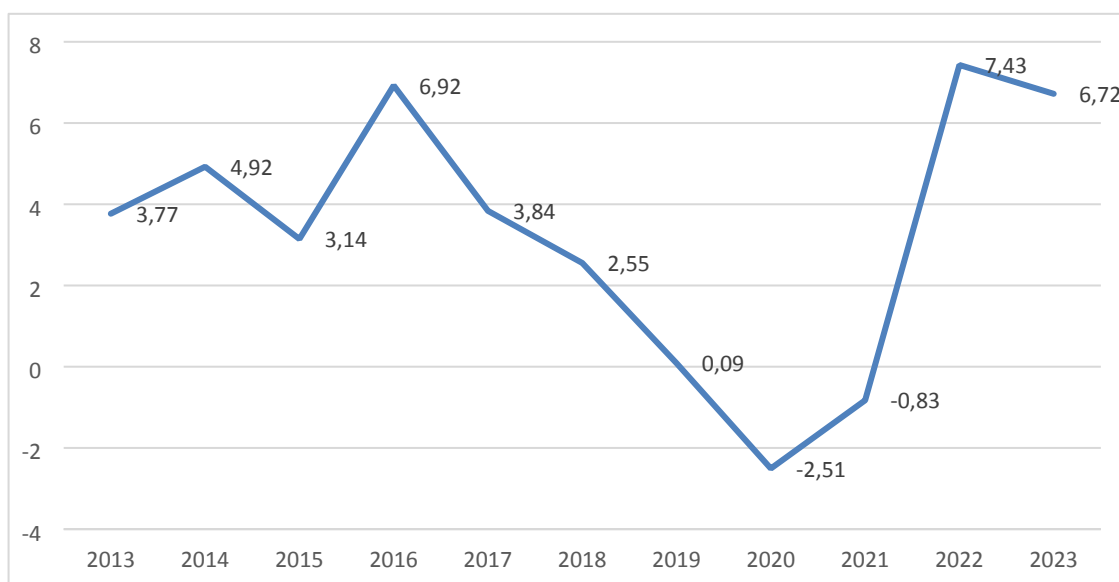
2.2.1. Taxa de Juros

A política monetária executada pelo Banco Central do Brasil utiliza a taxa básica de juros Over/Selic como o principal instrumento para o controle do IPCA. A figura a seguir mostra a evolução da taxa Selic anualizada base 252 dias (série 1178 do Bacen) para o período de 2013 a 2023. Pode-se observar uma queda da taxa básica média de juros de 14,15% a.a. em 2015 para 1,9% a.a. em 2020 e o crescimento para 13,65% a. a. em 2022, em vista dos ajustes efetuados pelo Copom no exercício. Em 2023, observa-se uma redução da Selic para 11,65%.

Evolução anual da taxa de juros Over/Selic 2013-2023 (%a.a.)


Fonte: Bacen

A taxa de juros real (*ex-post*) r é definida como $r = \{[(1 + i)/(1 + \pi)] - 1\} * 100$, em que i é a taxa de juros nominal (taxa Selic anualizada base 252), e π é a taxa de inflação anual com base no IPCA. Segundo se nota no gráfico a seguir, houve forte queda da taxa de juros real média anual depois de 2016, quando atingiu 6,92%, mantendo-se a tendência de redução, uma vez que essa taxa caiu para 3,84% em 2017, 2,55% em 2018, 0,09% em 2019 e -2,51% em 2020, com inversão da tendência para 7,43% em 2022. Por fim, observa-se uma queda da taxa em 2023 para 6,72%.

Evolução anual da taxa de juros real *ex-post* 2013 – 2023 (%a.a.)


Fonte: Bacen

2.2.2. Base Monetária

A tabela a seguir mostra os fatores condicionantes de retração e expansão da base monetária de 2013 a 2023. Considerando-se o exercício financeiro de 2023, destacam-se a expansão dada pela variação da conta do Tesouro Nacional, que é uma conta de caixa na qual se registram entradas e saídas de recursos financeiros do governo federal, no valor positivo de R\$ 44.552 milhões, assim como ocorre

uma expansão dada pela variação do estoque de títulos públicos federais, no valor de R\$ 121.510 milhões. Vale destacar também a contração do setor externo no valor de R\$ 46.307 milhões, o que significa uma redução do saldo das reservas internacionais em relação ao ano anterior. Pode-se também ressaltar a contração dos depósitos de instituições financeiras no valor de R\$ 29.988 milhões. Por fim, considerando-se todos os fatores condicionantes da base monetária, observa-se uma expansão em 2023 no valor de R\$ 3.059 milhões em relação ao ano anterior.

Com amparo nos balancetes do Banco Central referentes ao sistema monetário, pode-se avaliar a variação da base monetária. Os balancetes são formados pelas contas de ativo e passivo. A conta do passivo divide-se em dois grupos: a base monetária e os recursos não monetários, o que inclui, por exemplo, a Conta Única do Tesouro Nacional. Essa conta funciona como um caixa, que centraliza o recebimento das receitas depositadas, assim como os pagamentos das despesas orçamentárias. Dado que o valor total do ativo deve ser igual ao total das contas do passivo, calcula-se a base monetária pela diferença entre o total de ativos e o total do passivo não monetário. Então, se existe uma variação positiva do montante das contas do ativo em relação às contas do passivo não monetário, tem-se uma expansão da base monetária, e vice-versa no caso de uma retração ou contração. A tabela apresenta a seguir fatores condicionantes de retração e expansão da base monetária.

Fatores Condicionantes da Base Monetária – 2013 a 2023

R\$ milhões

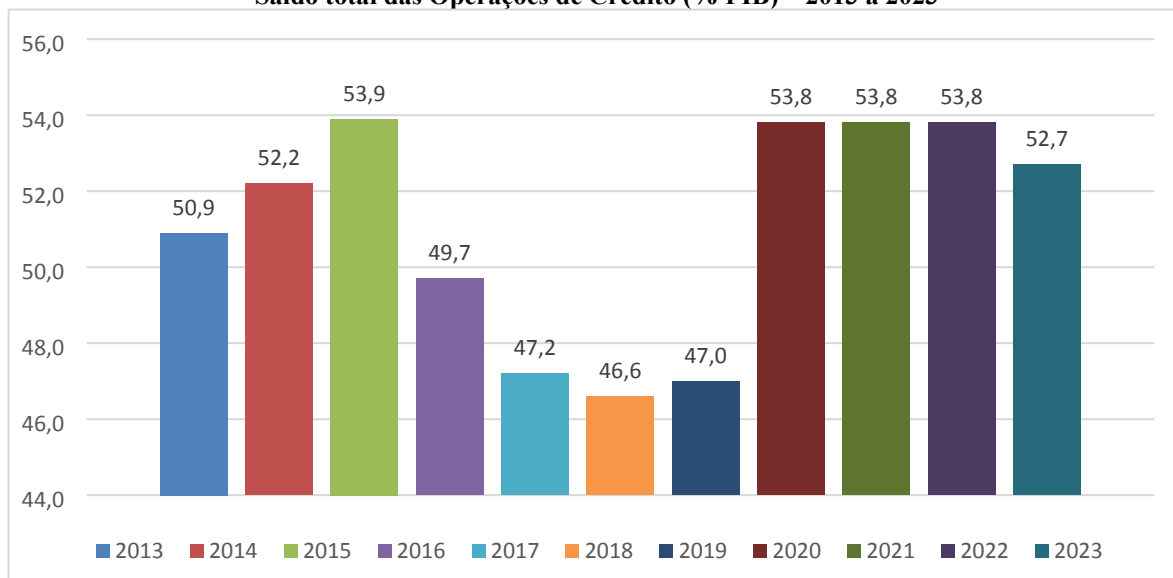
Período	Tesouro Nacional	Títulos Públicos Federais	Setor Externo	Depósito Instituições Financeiras	Derivativos e Ajustes	Outras Contas e Ajustes	Base Monetária Variação
2013	-127.555	198.327	-22.429	-19.903	1.315	-13.619	16.136
2014	-688	-48.879	16.275	56.163	17.329	-26.201	14.019
2015	59.666	-124.016	-15.038	-24.740	89.657	6.231	-8.240
2016	12.284	32.268	32.533	6.086	-75.562	7.421	15.029
2017	52.133	-26.793	1.397	868	-7.033	5.897	26.468
2018	-44.486	35.093	-17.349	13.988	15.125	2.923	5.294
2019	-89.301	227.325	-141.168	16.691	7.640	-6.649	14.537
2020	704.195	-630.037	-117.734	69.829	40.801	47.897	114.950
2021	-81.290	182.431	-36.631	-26.060	22.324	-83.127	-22.353
2022	7.104	63.531	-11.508	13.105	-1.756	-60.000	10.476
2023	44.552	121.510	-46.307	-29.988	- 889	-85.819	3.059

Fontes: Bacen. Nota: (+) Expansão da Base Monetária / (-) Retração da Base Monetária.

2.2.3. Política Creditícia

Em 2020, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R\$ 4,02 trilhões, equivalentes a 53,8% do PIB. Em 2021, o volume foi de R\$ 4,7 trilhões, correspondentes a 53,8% do PIB. Em 2022, o saldo foi de R\$ 5,3 trilhões, equivalentes aos 53,8% do PIB ocorridos nos dois exercícios anteriores. Por fim, no exercício de 2023 o saldo foi de R\$ 5,7 trilhões, correspondentes a 52,7% do PIB.

Levando-se em conta todo o período desde 2013, houve inicialmente um período de expansão do crédito de 2013 a 2015, seguido por contração creditícia em 2016, 2017 e 2018. Pode-se observar, com base na figura a seguir, uma relativa estabilidade do volume de operações de crédito como proporção do PIB entre 2017 e 2019 em torno de 47% do PIB. Por fim, destaca-se que os saldos totais de crédito como proporção do PIB de 2020 a 2022 são idênticos, com um percentual de 53,8% do PIB. Entretanto, em 2023 o saldo das operações de crédito foi ligeiramente menor com 52,7% do PIB.

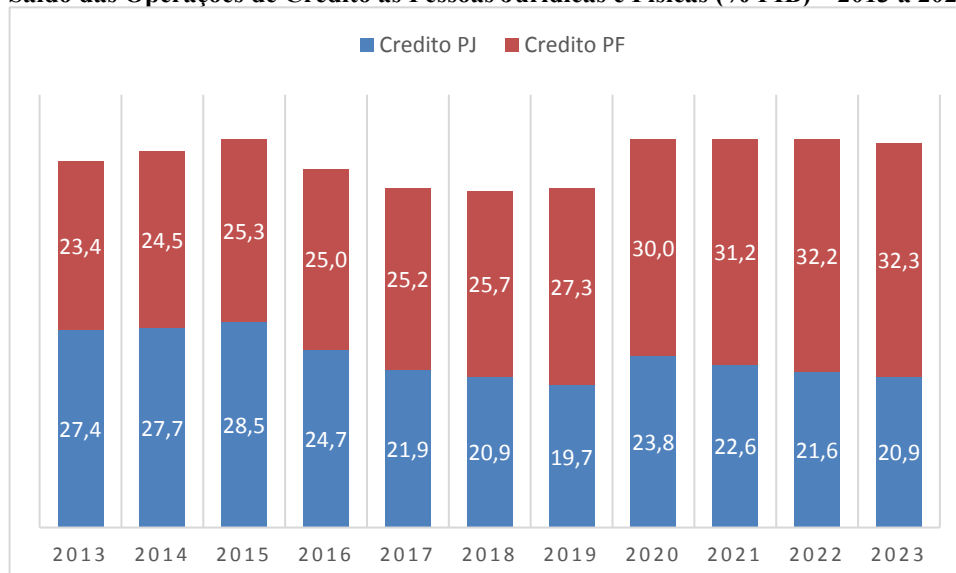
Saldo total das Operações de Crédito (% PIB) – 2013 a 2023


Fonte: Bacen. 28185 - Saldo de empréstimos e financiamentos do SFN ao setor não financeiro

Conforme gráfico seguinte, de 2013 a 2023, o saldo das operações de crédito tanto para pessoas jurídicas (PJ) quanto para pessoas físicas (PF) exibiu variações distintas. Inicialmente, de 2013 a 2015, ambos os segmentos experimentaram crescimento, com uma proporção maior de crédito relativo ao PIB direcionado às PJs. Contudo, de 2015 a 2019, o crédito às PJs reduziu significativamente, de 28,5% do PIB para 19,7%, enquanto as PFs mantiveram uma estabilidade relativa a partir de 2016, culminando em 27,3% do PIB em 2019.

A pandemia em 2020 trouxe mudanças significativas, com o crédito para PFs saltando para 30% do PIB e para PJs aumentando para 23,8%. Nos anos seguintes, a tendência para PJs foi de declínio, alcançando 20,9% em 2023, enquanto as PFs viram um aumento consistente, atingindo 32,3% do PIB. Essa mudança reflete uma inversão nas tendências de crédito entre os dois grupos ao longo da década, com as PJs perdendo espaço para as PFs em termos de proporção de crédito do PIB.

De acordo com o Relatório de Inflação do BCB (volume 26, pg. 27), a política monetária restritiva e o ambiente de maior aversão ao risco, associado aos pedidos de recuperação judicial, explicam a diminuição do crédito às PJs como proporção do PIB, em 2023.

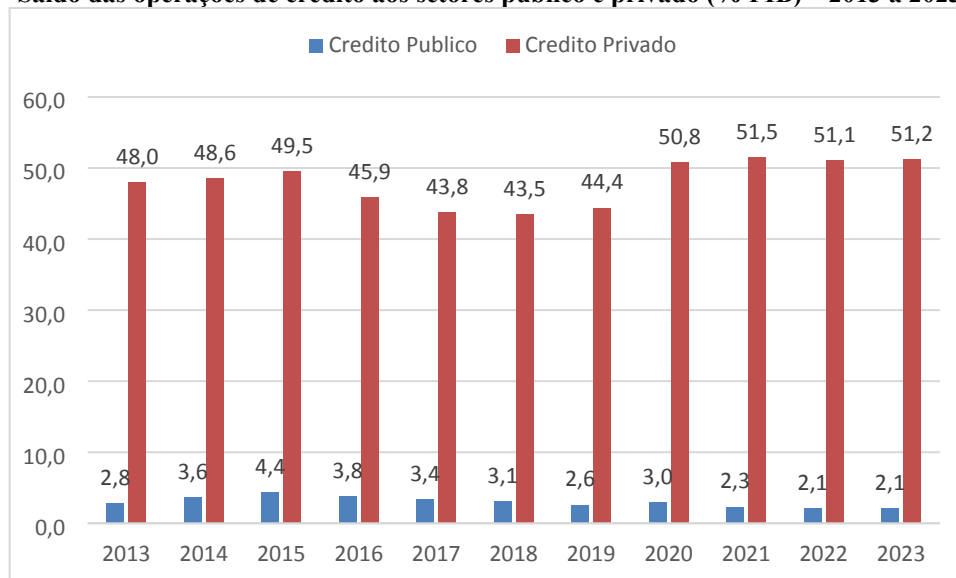
Saldo das Operações de Crédito às Pessoas Jurídicas e Físicas (% PIB) – 2013 a 2023


Fonte: Bacen. Saldo das Operações de Crédito com recursos livres - Pessoas Jurídicas e Físicas

Na sequência, o gráfico traça a evolução dos saldos das operações de crédito para os setores público e privado, medidos como proporção do PIB de 2013 a 2023. No setor público, que engloba os governos federal, estaduais e municipais, observa-se um aumento inicial do saldo de crédito de 2,8% do PIB em 2013 para 4,4% em 2015, seguido por uma queda consistente até 2,6% em 2019. Apesar de um leve aumento para 3% do PIB em 2020, o crédito público continuou a declinar nos anos subsequentes, alcançando 2,1% do PIB em 2022 e 2023.

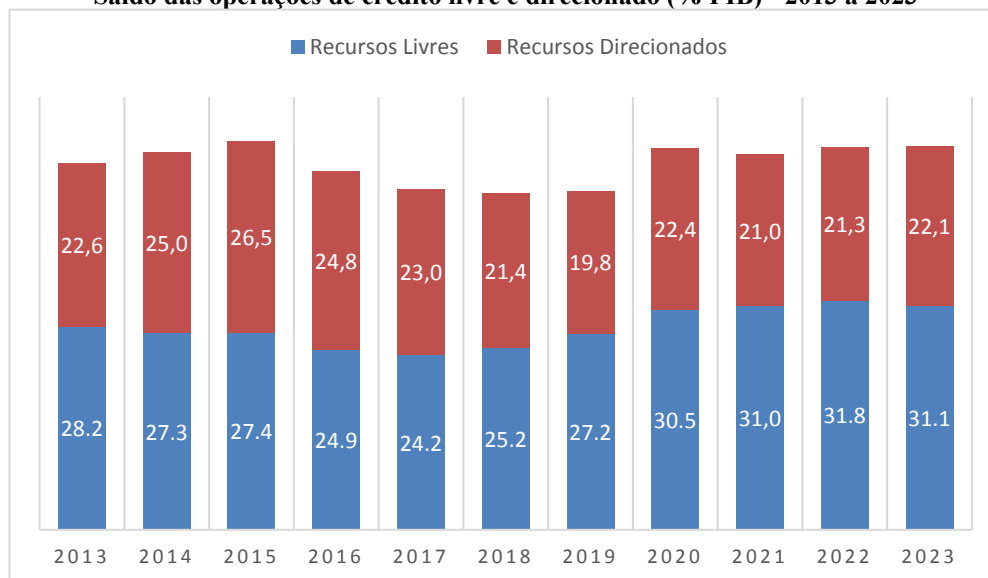
Paralelamente, o crédito do setor privado aumentou de 48,0% do PIB em 2013 para 49,5% em 2015, mas depois enfrentou uma tendência de redução, caindo para 43,5% em 2018. No entanto, a partir de 2019, ocorreu uma recuperação, com pequenos aumentos culminando em uma proporção de 44,4% do PIB naquele ano. A trajetória de crescimento continuou nos anos seguintes, com o crédito privado atingindo patamares acima de 50% do PIB de 2020 a 2023, mostrando uma resiliência e crescimento significativos neste segmento.

Saldo das operações de crédito aos setores público e privado (% PIB) – 2013 a 2023



Fonte: BACEN

O gráfico seguinte mostra a evolução dos saldos de operações de crédito livre e direcionado como proporção do PIB de 2013 a 2023. Inicialmente, o crédito livre apresentou uma redução de 28,2% do PIB em 2013 para 24,2% em 2017, seguido por um aumento contínuo até atingir 31,8% em 2022 e queda para 31,1% em 2023. Em contraste, o crédito direcionado aumentou de 22,6% do PIB em 2013 para 26,5% em 2015, mas depois enfrentou uma tendência de queda até 19,8% em 2019 e depois aumentando para 22,4% em 2020. De 2021 a 2023, foram, respectivamente, 21,0%, 21,3% e 22,1%. Esses dados refletem as oscilações nas políticas de crédito e na demanda econômica ao longo da década.

Saldo das operações de crédito livre e direcionado (% PIB) - 2013 a 2023


Fonte: Bacen. Saldo das Operações de Crédito com recursos livres e direcionados

2.3. Política Fiscal

A política fiscal visa promover a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos para assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas. O enfoque fiscal classifica as receitas e despesas em primárias e financeiras. O principal critério para essa classificação é o da sustentabilidade da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a principal meta estabelecida é a de Resultado Primário, devendo-se observar ainda o Limite de Despesas Primárias e a Regra de Ouro.

Esta seção contempla a análise das contas públicas sob o enfoque fiscal, demonstrando-se o resultado primário, representado pela diferença entre receitas e despesas primárias, bem como os principais atos de gestão da programação orçamentária e financeira do governo federal.

As receitas primárias compreendem aquelas auferidas pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado e correspondem ao total da receita orçamentária deduzidas as operações de crédito, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e de retorno de operações de crédito (juros e amortizações), os recebimentos de recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e aquelas relativas a superávits financeiros. Do total de receitas primárias arrecadadas são excluídas as transferências constitucionais e legais por repartição da receita, obtendo-se as receitas primárias líquidas de transferências.

As receitas financeiras, por sua vez, não alteram o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. São recursos obtidos junto ao mercado financeiro, decorrentes de emissão de títulos, contratação de operações de crédito, rendimentos de aplicações financeiras e outras.

As despesas primárias, por seu turno, abrangem as despesas com pessoal, os benefícios da previdência social e outras despesas obrigatórias e discricionárias, excluídos os montantes destinados à concessão de empréstimos e ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida.

Importante observar, para efeito de apuração das despesas primárias, que o critério para sua consideração em determinado exercício é o efetivo pagamento no mesmo ano, independentemente de quando houve o empenho, ao passo que as despesas consideradas no critério orçamentário, de forma geral, são aquelas empenhadas no exercício. No caso das receitas, não existe essa diferenciação, de forma

que, tanto pelo critério orçamentário quanto pelo fiscal, as receitas são consideradas quando efetivamente arrecadadas.

O resultado primário, assim, surge do confronto do conjunto de receitas e despesas primárias (não financeiras) e sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada da economia, de modo que superávits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários (não financeiros) que ultrapassam as receitas primárias (não financeiras).

Em razão da importância desse indicador no controle do endividamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece em seu art. 2º e no Anexo IV, por determinação do art. 165, § 2º, da Constituição Federal e do art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as metas de resultado primário para o exercício a que se refere e para os dois seguintes.

No caso da União, por força da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), a LRF passou a prever que, no caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de LDO conterá também (art. 4º, § 5º, incisos I a IV):

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública;

II – o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias;

A Lei Complementar 200/2023 dispõe, ainda, que a elaboração, a aprovação e a execução a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, observados, na execução, os intervalos de tolerância de menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo projeto de LDO.

Além do cálculo do resultado primário apurado em razão do confronto de receitas e despesas primárias (“acima da linha”), sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, o resultado primário também é apurado pelo Banco Central do Brasil, porém segundo o método denominado “abaixo da linha”, que decorre da variação da dívida pública no período do cálculo e que é considerado como resultado oficial para fins de cumprimento da LDO, nos termos do art. 2º, § 4º, e do art. 5º, § 3º, ambos da Lei Complementar 200/2023.

Os tópicos seguintes destinam-se, assim, à análise das receitas e despesas primárias, do eventual contingenciamento da despesa, do resultado primário e dos impactos fiscais decorrentes da concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios.

2.3.1. Receitas Primárias

A Lei Orçamentária Anual de 2023 – LOA 2023, Lei 14.535/2023, estimou a arrecadação de receitas primárias em R\$ 2.258.607,3 milhões, ao passo que a arrecadação efetiva foi de R\$ 2.351.400,8 milhões, superando a previsão em R\$ 92.793,5 milhões (4,1%), conforme consta da tabela a seguir.

As Receitas Primárias são subdivididas em: (1) Receitas Administradas pela RFB; (2) Incentivos Fiscais; (3) Arrecadação Líquida para o RGPS; e (4) Receitas Não Administradas pela RFB. Destes quatro grupos, apenas a “Arrecadação Líquida para o RGPS” apresentou resultado ligeiramente inferior ao projetado em R\$ 2.406,3 milhões. Os outros três grupos apresentaram aumentos de R\$ 60.757,4 milhões, R\$ 34.390,0 milhões e R\$ 51,1 milhões.

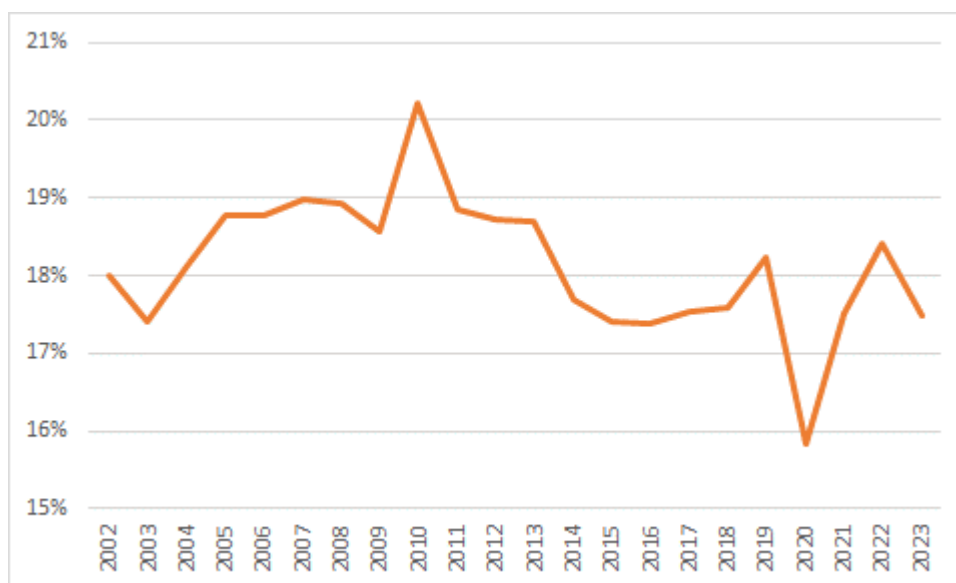
Receita Primária Prevista na LOA 2023 x Receita Realizada

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2023 (A)	Realizado (B)	B-A	(B-A)/A %
1. RECEITA TOTAL	2.258.607,3	2.351.400,8	92.793,5	4,1%
1.1 - Receita Administrada pela RFB	1.378.545,2	1.439.302,6	60.757,4	4,4%
1.1.01 Imposto de Importação	63.077,8	54.222,0	-8.855,8	-14,0%
1.1.02 IPI	61.007,7	59.326,7	-1.681,0	-2,8%
1.1.03 Imposto de Renda	674.702,8	695.762,5	21.059,7	3,1%
1.1.04 IOF	66.933,5	61.902,2	-5.031,3	-7,5%
1.1.05 Cofins	256.190,5	292.903,0	36.712,5	14,3%
1.1.06 PIS/Pasep	79.919,3	84.700,7	4.781,4	6,0%
1.1.07 CSLL	146.600,7	148.652,1	2.051,4	1,4%
1.1.09 CIDE Combustíveis	571,3	1.209,1	637,8	111,6%
1.1.10 Outras Receitas Administradas pela RFB	29.541,7	40.624,3	11.082,6	37,5%
1.2 - Incentivos Fiscais	-129,5	-78,0	51,5	-
1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	595.072,8	592.666,5	-2.406,3	-0,4%
1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	285.118,8	319.509,7	34.390,9	12,1%
1.4.1 Concessões e Permissões	5.693,6	8.819,6	3.126,0	54,9%
1.4.2 Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	128,9	102,3	-26,6	-20,6%
1.4.3 Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	17.939,0	17.399,3	-539,7	-3,0%
1.4.4 Contribuição do Salário Educação	30.966,0	30.797,5	-168,5	-0,5%
1.4.5 Receitas de Exploração de Recursos Naturais	125.288,0	112.874,3	-12.413,7	-9,9%
1.4.6 Dividendos e Participações	41.355,3	49.957,9	8.602,6	20,8%
1.4.7 Receitas Próprias (fontes 50, 81 e 82)	16.533,9	21.095,0	4.561,1	27,6%
1.4.8 Demais Receitas Não Administradas pela RFB	47.214,1	78.463,6	31.249,5	66,2%
2. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	452.886,9	452.009,1	-877,8	-0,2%
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	1.805.720,4	1.899.391,7	93.671,3	5,2%

Fontes: LOA 2023 - quadro 10A e Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024.

O gráfico a seguir apresenta a Receita Primária Líquida (RPL) em percentual do PIB no período de 2002 a 2023 com base no Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024.

Receita Primária Líquida em percentual do PIB


Fonte: STN. Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024.

Após a pandemia, a RPL apresentou grande recuperação em 2021 e 2022, atingindo 18,4% do PIB em 2022, superior ao patamar de 18,2% do PIB alcançado em 2019, mas diminuindo para 17,5% do PIB em 2023.

Depósitos judiciais sob custódia da Caixa Econômica Federal que envolvem possíveis receitas primárias da União

No âmbito do Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre de 2023 (TC 022.252/2023-1, rel. min. Vital do Rêgo), analisou-se a confiabilidade da estimativa de arrecadação de R\$ 12,6 bilhões oriundos da ausência de repasse pela Caixa Econômica Federal para a Conta Única do Tesouro Nacional de depósitos judiciais e extrajudiciais, em desacordo com o previsto nas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009. Em respeito a essas normas, os recursos deveriam ter sido depositados na Caixa por meio do Documento para Depósitos Judiciais ou Extrajudiciais à Ordem e à Disposição da Autoridade Judicial ou Administrativa Competente (DJE) ou da Guia de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, porém foram utilizadas guias que implicavam a abertura de contas bancárias em vez de repasses à Conta Única, resultando que os recursos permaneceram depositados na instituição financeira oficial.

Verificou-se, contudo, que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) externou não haver possibilidade material de indicar com precisão o montante a ser depositado na Conta Única, bem como os destinatários representantes legais da União, haja vista a necessidade de análise individual de inúmeros processos judiciais no intuito de identificar depósitos de sua competência e de outros órgãos da estrutura da Advocacia-Geral da União (AGU). Destarte, em vista das considerações da PGFN, compreendeu-se ser temerária a perspectiva de repasse da totalidade dos R\$ 12,6 bilhões, notadamente da parcela relacionada às contas sem registro do CNPJ da parte envolvida, com exceção daquelas em que há nome de órgãos federais, no montante de R\$ 1,55 bilhão, de modo que este Tribunal decidiu que o assunto integraria o escopo do Acompanhamento relativo ao 4º bimestre do exercício de 2023 (TC 033.832/2023-4, rel. min. Vital do Rêgo).

O Poder Executivo manteve a estimativa de arrecadação de R\$ 12,65 bilhões referente a tais depósitos judiciais no âmbito da avaliação fiscal do quarto bimestre. Com base em novas informações prestadas por RFB, PGFN e Caixa, após discussão a respeito do fluxo operacional necessário para a execução do repasse, chegou-se ao consenso de que o montante a ser repassado em 2023 dependeria da evolução dos trabalhos de identificação da AGU, de forma que o assunto seria objeto de discussão em reunião por ocasião da avaliação do 5º bimestre.

Registrou-se nessa derradeira avaliação que a projeção de arrecadação dos tributos administrados pela RFB, exceto as contribuições previdenciárias, ficara R\$ 22,2 bilhões inferior à constante do Decreto 11.723/2023, sobretudo em razão da exclusão dos recursos dos depósitos judiciais, sem, contudo, afastar-se a possibilidade de seu efetivo recolhimento à Conta Única. Encerrado o exercício de 2023, os recursos não foram repassados, o que confirmou a percepção deste Tribunal quanto à fragilidade da representação fidedigna da estimativa, em vista das limitações apontadas pela PGFN.

Registre-se que sobre o mesmo tema foi autuada representação, TC 022.265/2023-6 (rel. min. Antonio Anastasia), de responsabilidade da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), com o objetivo de apurar eventual descumprimento pela Caixa do dever de repassar para a Conta Única os valores relativos aos depósitos regidos pelas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009, bem como a regularidade do reconhecimento de dívida decorrente daquelas retenções. Na atual fase processual, examinam-se propostas de oitiva formuladas pela AudBancos. Atuou-se, ainda, denúncia de teor semelhante, TC 033.133/2023-9 (rel. min. Antonio Anastasia), a qual foi apensada à referida representação.

No âmbito do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo, que aprovou as diretrizes para elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício financeiro de 2023 e autorizou as ações de controle destinadas a subsidiar a apreciação das Contas, apurou-se (TC 021.850/2023-2) que a STN tem conduzido os trabalhos em conjunto a RFB, a PGFN, a AGU e a Caixa, tendo sido abertas as seguintes frentes de trabalho: i) depuração dos depósitos judiciais potencialmente vinculados às Leis 9.703/1998 e 12.099/2009; ii) discussões de nova regulamentação em substituição ao Decreto 2.850/1998; e iii) revisão da listagem de CNPJs dos entes vinculados às referidas leis.

No que diz respeito a eventuais repasses à Conta Única, a PGFN informou que ainda não foi possível verificar com elevado grau de precisão os valores envolvidos, porém, com base em dados fornecidos pela Caixa, transferiram-se dois lotes: R\$ 1,0 bilhão, ainda em 2023, e R\$ 2,2 bilhões, em fevereiro de 2024. Restaria analisar cerca de R\$ 8,0 bilhões, que não possuem número de identificação (CPF e CNPJ) das partes dos processos judiciais, bem como outros elementos necessários à transferência, de modo que se considera difícil fazer prognóstico ou previsão do momento em que ocorrerá. O assunto, então, continua como objeto de atenção deste Tribunal no âmbito dos Acompanhamentos dos resultados fiscais e execução orçamentária e financeira da União nos bimestres de 2024, bem assim da supracitada representação TC 022.265/2023-6.

2.3.2. Despesas Primárias

As despesas primárias correspondem ao total de despesas, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida (despesas financeiras). Nesse sentido, os gastos primários possibilitam a oferta de serviços e a realização de políticas públicas em favor da sociedade.

Segregando-se as despesas primárias, têm-se os gastos obrigatórios e os discricionários. As despesas primárias obrigatórias, em regra, são aquelas que por determinação constitucional ou legal o gestor público não possui discricionariedade quanto à sua execução, determinação de seu montante, bem como ao momento de sua realização. Já as despesas primárias discricionárias são aquelas em que o gestor público pode avaliar a conveniência e a oportunidade de sua realização e o montante a ser executado dentro dos limites orçamentários estabelecidos. Em razão dessa discricionariedade, essas dotações podem ser objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 9º, § 2º, que:

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao

desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse rumo, a Lei 14.436/2022 (LDO 2023) previu em seu Anexo III, seções I e II, o rol de despesas primárias e financeiras, respectivamente, que não seriam objeto de limitação de empenho, em razão das obrigações constitucionais e legais da União. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e têm prioridade em relação às demais, tanto na elaboração do orçamento, quanto na execução.

No comparativo entre as despesas primárias realizadas em 2023 e aquelas fixadas na LOA desse mesmo exercício, é possível observar que, em termos absolutos, a execução (pagamentos) superou as despesas inicialmente fixadas na peça orçamentária em R\$ 92.651,4 milhões (4,5%), tendo em vista a abertura de diversos créditos adicionais ao longo do exercício. A tabela a seguir apresenta esta comparação.

Despesa Primária Fixada na LOA 2023 x Despesa Primária Executada (paga) em 2023

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2023 (A)	Realizado (B)	B-A	B-A)/A %
4. DESPESA TOTAL	2.037.271,1	2.129.922,5	92.651,4	4,5%
4.1 Benefícios Previdenciários	864.635,0	898.872,9	34.237,9	4,0%
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	367.809,8	363.726,7	-4.083,1	-1,1%
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	276.733,7	357.508,5	80.774,8	29,2%
4.3.01 Abono e Seguro Desemprego	70.307,6	72.856,1	2.548,5	3,6%
4.3.02 Anistiados	184,1	173,6	-10,5	-5,7%
4.3.03 Apoio Fin. EE/MM	0,0	27.095,1	27.095,1	
4.3.04 Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	810,2	717,6	-92,6	-11,4%
4.3.05 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	87.807,7	92.671,2	4.863,5	5,5%
4.3.06 Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	128,9	102,3	-26,6	-20,6%
4.3.07 Créditos Extraordinários (exceto PAC)	0,0	2.792,4	2.792,4	
4.3.08 Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,0	0,0	0,0	
4.3.09 Fabricação de Cédulas e Moedas	1.166,3	1.106,0	-60,3	-5,2%
4.3.10 FUNDEB (Complem. União)	39.950,7	37.487,8	-2.462,9	-6,2%
4.3.11 Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	3.734,0	4.282,9	548,9	14,7%
4.3.12 Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20.683,9	17.369,3	-3.314,6	-16,0%
4.3.13 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	4.000,0	3.986,9	-13,1	-0,3%
4.3.14 Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	24.689,9	71.441,2	46.751,3	189,4%
4.3.15 Subsídios, Subvenções e Proagro	20.284,4	21.665,1	1.380,7	6,8%
4.3.16 Transferências ANA	142,6	143,8	1,2	0,8%
4.3.17 Transferências Multas ANEEL	1.713,3	2.006,7	293,4	17,1%
4.3.18 Impacto Primário do FIES	1.130,0	1.610,3	480,3	42,5%
4.3.19 Financiamento de Campanha Eleitoral	0,0	0,0	0,0	
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	528.092,6	509.814,5	-18.278,1	-3,5%
4.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	329.042,7	326.422,2	-2.620,5	-0,8%
4.4.2 Despesas Discricionárias	199.049,8	183.392,3	-15.657,5	-7,9%

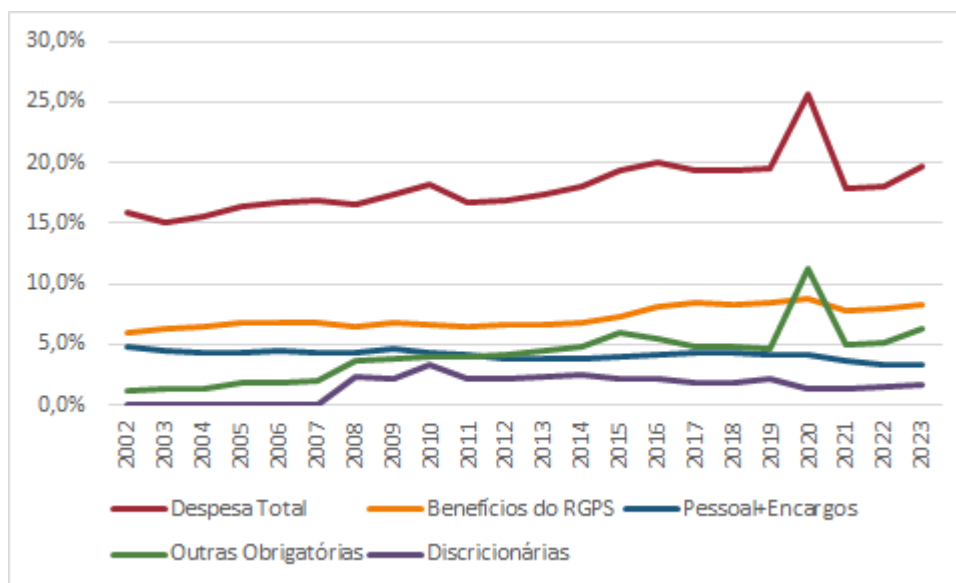
Fontes: LOA 2023, Quadro 10A e Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024.

A expansão da execução das despesas em 2023 ocorreu principalmente devido ao aumento de R\$ 34.237,9 milhões dos benefícios previdenciários e de R\$ 46.751,3 milhões das sentenças judiciais e precatórios, ambas de execução obrigatória.

O gráfico a seguir apresenta o histórico da despesa primária total decomposta em quatro componentes em percentuais do PIB.

Despesa Primária Total e seus componentes – 2002 a 2023

% do PIB



Fonte: RTN de fevereiro de 2024.

Obs.: As outras despesas obrigatórias incluem as Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo.

As Despesas Discricionárias só foram destacadas a partir de 2008.

O pico em 2020 no componente “outras despesas obrigatórias” decorreu dos gastos extraordinários com a pandemia. As observações a seguir desconsideram o ano de 2020.

A despesa primária total apresentou tendência de crescimento até 2016 por pressão ora das despesas previdenciárias, ora das “outras despesas obrigatórias”. Com a aprovação da EC 95/2016, que estabeleceu o Teto de Gastos, a despesa primária total estabilizou-se até 2019 em valores próximos de 20% do PIB. Após o pico de 2020, a despesa primária total caiu para a faixa dos 18% do PIB nos anos de 2021 e 2022, voltando a crescer em 2023 para 19,6% do PIB.

As despesas com pessoal e encargos apresentaram oscilações com tendência de redução, passando de 4,8% do PIB em 2002 para 3,4% do PIB em 2023. As despesas discricionárias apresentaram comportamento similar entre 2008 e 2023, passando de 2,3% do PIB em 2008 para 1,7% do PIB em 2023.

As despesas com benefícios do RGPS apresentaram algumas oscilações com tendência de crescimento, passando de 4,8% do PIB em 2002 para 8,3% do PIB em 2023. As outras despesas obrigatórias apresentaram comportamento similar, passando de 1,2% do PIB em 2002 para 6,3% do PIB em 2023.

O mais importante a se notar é a relativa estabilidade das despesas primárias totais a partir de 2016, com exceção de 2020, reduzindo-se de 19,9% do PIB em 2016 para 19,6% em 2023.

Ao se observar a evolução das despesas discricionárias, houve diminuição de mais de 50% como proporção do PIB entre 2010 e 2020, passando de 3,3% do PIB em 2010 para 1,4% do PIB em 2020. A partir de 2021, houve pequena recuperação, atingindo 1,7% do PIB em 2023.

2.3.3. Programação Orçamentária e Financeira

Os arts. 47 e 48 da Lei 4.320/1964 dispõem que, imediatamente após a promulgação da lei orçamentária anual (LOA) e com base em seus limites, o Poder Executivo fixará cotas de despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar, visando atender dois objetivos: assegurar a essas

unidades, em tempo útil, recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho; e manter no exercício financeiro, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

O art. 9º do Decreto 93.872/1986, em atenção ao art. 72 do Decreto-Lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto, cabendo à STN aprovar o limite global de saques de cada ministério ou órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional. Determina também que, na alteração desses limites, serão observados o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária. Ademais, a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas, o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar.

O art. 10 do Decreto 93.872/1986 dispõe que os ministérios, órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência a este Tribunal.

No mesmo sentido, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Por seu turno, o art. 9º da LRF estabelece que, 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 (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO. Na Lei 14.436/2022 (LDO 2023), tais regras constam dos arts. 67 a 69.

Com a publicação da LOA 2023 (Lei 14.535/2023), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 11.415, de 16/2/2023, alterado pelos Decretos 11.457, de 30/3/2023, 11.538, de 30/5/2023, 11.621, de 28/7/2023, 11.723, de 28/9/2023, e 11.811, de 30/11/2023.

Os arts. 1º e 2º do Decreto 11.415/2023 estabeleceram, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, para os órgãos superiores, fundos e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras, dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do seu Anexo I; e ii) os limites de pagamento definidos nos cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a VIII.

O art. 9º da EC 126/2022 revogou os arts. 106 e 107 do ADCT (EC 95/2016), mediante os quais haviam sido estabelecidos o Novo Regime Fiscal (NRF) e, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias. Em substituição, dando-se cumprimento ao art. 6º da EC 126/2022, foi sancionada a Lei Complementar 200, de 30/8/2023, mediante a qual foi instituído o Regime Fiscal Sustentável (RFS), estabelecendo-se em seu art. 12 que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderiam àqueles vigentes no momento da publicação da LOA 2023, relativos ao respectivo Poder ou órgão, assunto tratado na seção 4.1.1.8 deste Relatório.

Tendo em vista a rigidez da quase totalidade das despesas primárias obrigatórias, para as quais se podem considerar assegurados os recursos financeiros, não estão incluídos no Anexo I do Decreto 11.415/2023 limites de movimentação e empenho para dotações relativas ao grupo de natureza de despesa (GND) ‘1 – Pessoal e Encargos Sociais’ e às demais despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção I do Anexo III da LDO 2023.

Contudo, selecionam-se, dentre as últimas, ações orçamentárias que por suas peculiaridades sujeitam-se a controle de fluxo, conforme disciplina o art. 68, § 2º, da LDO 2023, de modo que para essas, listadas no Anexo XI do Decreto 11.415/2023, foram estabelecidos os cronogramas de pagamento constantes dos Anexos VII e VIII.

Excluem-se, ainda, de limites de movimentação e empenho os grupos que não integram o conjunto das despesas primárias, ou seja, as dotações relativas às despesas financeiras, identificadas nos GNDs ‘2 - Juros e Encargos da Dívida’ e ‘6 - Amortização da Dívida’, destacadas da Seção II do Anexo III da LDO 2023, e demais despesas ressalvadas, dispostas na Seção III do mesmo anexo, sem prejuízo do controle do empenho das despesas financeiras relacionadas no Anexo X com indicativo de controle de fluxo financeiro, consoante limites estabelecidos no Anexo XVII do Decreto 11.415/2023.

Enfim, a considerar as citadas regras, o decreto de programação financeira, em vista dos objetivos fundamentais de compatibilizar a execução da despesa com a arrecadação da receita e de observar o cumprimento dos limites individualizados das despesas primárias e da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2023) – estes últimos abordados nas seções 2.3.1 a 2.3.4 deste Relatório –, é especialmente voltado ao controle da execução orçamentário-financeira das “despesas primárias obrigatórias sujeitas ao controle de fluxo” e das despesas primárias discricionárias componentes dos GNDs 3, 4 e 5, relativas aos créditos orçamentários iniciais, suplementares e especiais, abertos e reabertos, e de restos a pagar – não integram os cronogramas as dotações referentes aos créditos extraordinários abertos e reabertos no exercício de 2023 –, balizado pelo nível de arrecadação das receitas primárias e de realização das despesas obrigatórias constitucionais ou legais da União.

A demonstração da compatibilidade entre os limites autorizados para movimentação e empenho estabelecidos no Decreto 11.415/2023 e os registros constantes dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDPs), a que se refere o art. 69, § 4º, da LDO 2023, consta do Anexo XX do decreto, sem prejuízo da elaboração de estimativas envolvendo a totalidade das receitas e despesas primárias, conforme apresentado ao longo do exercício nos RARDPs.

Nos termos da delegação estabelecida no art. 9º, inciso I, do Decreto 11.415/2023, o Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento estava autorizado a ajustar os limites de movimentação e empenho constantes do Anexo I, bem como remanejar, ampliar e reduzir os valores constantes do Anexo XXI, referente aos montantes dos bloqueios de dotações orçamentárias discricionárias para atendimento dos limites individualizados de que trata o art. 12 da LC 200/2023, observadas as diretrizes da Junta de Execução Orçamentária (JEO), de que trata o Decreto 9.884/2019. Por sua vez, nos termos do art. 9º, inciso II, do Decreto 11.415/2023, delegou-se ao Ministro de Estado da Fazenda os ajustes dos cronogramas ou limites de pagamento de que tratam os Anexos II a VIII.

Compete a ambos os ministros, conforme disposto no art. 15 do Decreto 11.415/2023, c/c o art. 67, § 2º, da LDO 2023, adotar providências necessárias à compatibilização das dotações orçamentárias constantes da LOA 2023, e de suas alterações, aos limites individualizados de despesas primárias, mediante bloqueio e proposta de cancelamento de dotações orçamentárias, até o montante que os exceder, e adequar os respectivos cronogramas de pagamento, sem prejuízo do disposto no art. 67 da

LDO 2023, que trata da compatibilização do dever de execução das programações com as alterações orçamentárias e da autorização para a realização de bloqueios de dotações orçamentárias discricionárias.

Limitação de empenho e movimentação financeira e bloqueios

Apresenta-se na tabela seguinte uma síntese da evolução da programação ao longo do exercício de 2023 no âmbito do Governo Central (OFSS), acompanhada por este Tribunal mediante avaliações bimestrais dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, destacando-se o controle dos limites globais de movimentação financeira e empenho constantes do Anexo I do Decreto 11.415/2023 e suas alterações, bem como as ações relativas ao controle dos limites individualizados de despesas primárias.

Programação: resultado primário, contingenciamento e bloqueios em 2023

R\$ bilhões

Item	LOA 2023 (17/1/2023)	RARDP					Realizado RTN (29/1/2024)
		1º Bimestre (23/3/2023)	2º Bimestre (22/5/2023)	3º Bimestre (22/7/2023)	4º Bimestre (21/9/2023)	5º Bimestre (22/11/2023)	
Resultado Primário Programado							
I. Receita Líquida	1.805,7	1.915,7	1.911,3	1.909,3	1.914,5	1.900,5	1.899,4
II. Despesas	2.033,8	2.023,2	2.047,5	2.054,6	2.056,0	2.077,9	2.129,9
II.1 Obrigatórias	1.839,1	1.829,4	1.853,6	1.860,8	1.861,4	1.880,7	1.946,5
II.2. Discricionárias	194,8	193,9	193,9	193,9	194,6	197,1	183,4
III. Fundo Soberano	0	0	0	0	0	0	-
IV. Resultado Primário Acima da Linha (I - II + III)	-228,1	-107,6	-136,2	-145,4	-141,4	-177,4	-230,5
V. Compensação Estatais Federais¹	0	0	0	0	0	0	0
VI. Ajustes Metodológicos e Discrepância Estatística	0	0	0	0	0	-26,0²	-34,0
VII. Resultado Primário Abaixo da Linha	-228,1	-107,6	-136,2	-145,4	-141,4	-203,4	-264,5
VIII. Meta (art. 2º, caput, da LDO-2023)	-65,9	-65,9	-65,9	-65,9	-65,9	-65,9	-65,9
IX. Exclusões da Meta	168,2	168,2	172,1	172,3	150,5	147,7	241,3
Contingenciamento indicado³							
Contingenciamento total (VII – VIII + IX)	-	126,5	101,8	92,8	75,0	10,2	42,6
Poder Executivo	-	126,1	101,5	92,5	74,7	10,2	-
Demais Poderes	-	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	-
Contingenciamento realizado	-	-	-	-	-	-	-
Decretos – ajuste devido aos limites do NRF/RFS⁴							
	11.415 (16/2/2023)	11.457 (30/3/2023)	11.538 (30/5/2023)	11.621 (26/7/2023)	11.723 (28/9/2023)	11.811 (30/11/2023)	-
Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira (I + II)	517,7	517,7	527,3	524,3	523,7	527,2	509,8
I. Obrigatórias com Controle de Fluxo	322,9	322,9	330,4	330,4	329,2	330,0	326,4
II. Discricionárias	194,8	194,8	196,9	193,9	194,6	197,1	183,4
III. Bloqueios de dotações orçamentárias discricionárias	-	-	-1,7	-3,2	-3,8	-4,9	-
Total Geral (I + II + III)	-	-	525,6	521,1	519,9	522,2	509,8

Fontes: LOA 2023, Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias, Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2023 e Decretos de Programação Orçamentária e Financeira.

Nota: De acordo com o art. 2º, caput, da LDO 2023, a elaboração e a aprovação do PLOA 2023 e a execução da respectiva LOA deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 65.905.760.000,00.

1. O art. 3º, § 2º, da LDO 2023, estabelece que poderá haver, durante a execução da LOA 2023, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispendios Globais.

2. A discrepância estatística de R\$ 26,0 bilhões em relação ao resultado apurado pelo Banco Central (Bacen) deriva da inclusão, como receita primária, na metodologia “acima da linha”, de saldos não reclamados de contas do PIS-PASEP, com amparo no art. 121 do ADCT (EC 126/2022), montante que não compõe a Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP.

3. Montante indicado no RARDP para cumprimento da meta. O valor positivo implica possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira, caso contrário, a necessidade de limitação. Não está ajustado para fins de cumprimento do limite estabelecido no NRF e RFS. Não houve necessidade de contingenciamento no exercício.

4. Compatibilidade dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira com os Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias.

Observa-se que as reavaliações bimestrais de receitas e despesas primárias indicaram déficits primários expressivamente superiores em relação à meta (-R\$ 65,9 bilhões), de forma que apenas ao serem aplicadas as deduções legais e jurisprudencial – notadamente a ampliação do limite do Poder Executivo em R\$ 145 bilhões (EC 126/2022) e o pagamento de R\$ 92,4 bilhões de precatórios por decisão do STF (ADIs 7047 e 7064) –, exceções que diminuíram formalmente o déficit primário apurado em 2023, houve possibilidade de ampliação das despesas discricionárias ao longo do exercício, embora em níveis cada vez menores, afastando-se a necessidade de contingenciamento. Enfim, em 2023 apurou-se déficit primário de R\$ 264,5 bilhões (apenas OFSS), porém, considerando as citadas exclusões (R\$

241,3 bilhões), chega-se a um resultado fiscal formal R\$ 42,6 bilhões superior à meta, considerando os ajustes admitidos, assunto abordado em detalhe na seção 4.1.2.1.

No que diz respeito ao cumprimento dos limites individualizados para as despesas primárias, estabelecidos pelo NRF até o 4º bimestre e pelo RFS daí em diante, os quais acabam por ser mais restritivos, registraram-se reiteradamente no âmbito do Poder Executivo projeções das despesas primárias que excediam o limite de pagamentos, impondo-se a realização de bloqueios de dotações orçamentárias. Apresenta-se na mesma tabela um sumário da compatibilização, via bloqueios, entre as programações das despesas obrigatórias com controle de fluxo e as despesas discricionárias estabelecidas nos decretos de programação orçamentária e financeira com as despesas projetadas apresentadas nos correspondentes RARDPs.

Limites e execução de pagamentos

Apresentam-se na tabela seguinte os derradeiros limites e pagamentos do Poder Executivo, discriminados por órgão e anexo do Decreto 11.415/2023, no montante global de R\$ 499,1 bilhões, dos quais foram pagos R\$ 481,1 bilhões, o que corresponde a 96,4% – a média simples é de 85,2%. Não obstante o elevado percentual global ao final do exercício, quando há um controle mais rigoroso da convergência entre a programação e a execução, constatou-se nos acompanhamentos bimestrais falhas na eficácia da execução financeira, conforme análise sobre o empoçamento de recursos constante da seção 4.1.2.2 deste Relatório.

Limites e pagamentos finais dos Cronogramas Mensais de Desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2023 R\$ milhões

Órgão	II	II-A	III	III-A	IV	V (RP6)	V (RP7)	VI	VII	VII-A	VIII	Limite (L)	Pagamento (P)	P/L (%)
PR	711,6	0,0	126,4	0,0	0,0	-	-	1,8	104,5	0,0	0,0	944,3	859,4	91,0
Mapa	3.077,1	0,0	42,1	100,8	0,0	-	-	12,6	281,3	0,0	0,0	3.513,9	3.395,7	96,6
MCTI	4.961,2	0,0	2.248,1	107,8	0,0	-	-	17,2	74,7	0,0	0,0	7.409,1	7.052,2	95,2
MF	5.343,4	1.410,0	1.271,4	0,0	0,0	-	-	0,0	304,1	0,0	0,0	8.328,9	8.144,4	97,8
MEC	26.919,2	6.000,1	215,2	1.505,8	0,0	-	-	224,5	12.254,3	0,0	31,5	47.150,7	45.517,4	96,5
MDIC	237,9	0,0	93,4	436,3	0,0	-	-	13,0	17,0	0,0	7,1	804,8	757,3	94,1
MJSP	2.800,2	0,0	121,6	0,0	0,0	-	-	117,7	2.970,6	0,0	373,5	6.383,6	5.573,3	87,3
Cade	3,9	0,0	41,3	0,0	0,0	-	-	0,0	0,9	0,0	0,0	46,0	37,9	82,4
MME	517,6	0,0	62,5	0,0	0,0	-	-	7,3	106,8	0,0	0,0	694,3	639,1	92,0
ANP	19,4	0,0	144,4	0,0	0,0	-	-	0,0	9,2	0,0	0,0	172,9	171,2	99,1
Aneel	156,7	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	6,6	0,0	0,0	163,3	154,0	94,3
ANM	103,3	0,0	0,2	0,0	0,0	-	-	0,0	14,0	0,0	0,0	117,4	97,1	82,7
MPS	292,4	0,0	1.803,0	0,0	0,0	-	-	0,0	329,6	0,0	20,0	2.445,1	2.343,7	95,9
MRE	2.109,5	0,0	4,6	0,0	0,0	-	-	0,0	713,5	0,0	0,0	2.827,6	2.797,8	98,9
MS	25.095,9	2.848,0	21,2	22,5	0,0	-	-	80,8	123.169,4	9.179,8	441,1	160.858,8	154.216,0	95,9
Anvisa	189,6	0,0	4,4	0,0	0,0	-	-	0,0	17,1	0,0	0,0	211,0	166,9	79,1
ANS	87,0	0,0	11,5	0,0	0,0	-	-	0,0	6,1	0,0	0,0	104,6	102,1	97,6
CGU	148,7	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	1,8	24,1	0,0	0,0	174,6	143,7	82,3
MT	15.101,8	0,0	188,9	0,0	0,0	-	-	339,0	71,7	0,0	0,0	15.701,3	14.112,7	89,9
ANTT	173,8	0,0	173,5	0,0	0,0	-	-	0,0	3,5	0,0	6,8	357,7	311,0	87,0
MTE	843,2	0,0	34,2	0,0	0,0	-	-	18,0	138,2	0,0	0,0	1.033,6	803,4	77,7
MC	570,3	0,0	355,8	0,0	0,0	-	-	17,8	17,3	0,0	0,0	961,2	900,5	93,7
Anatel	191,8	0,0	4,8	0,0	0,0	-	-	0,0	5,0	0,0	10,7	212,3	182,6	86,0
Mcom	780,1	0,0	6,8	0,0	0,0	-	-	43,8	32,6	0,0	0,0	863,3	695,6	80,6
Ancine	53,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	3,4	0,0	0,0	56,4	43,5	77,2
MMA	851,8	0,0	260,7	0,0	0,0	-	-	6,0	59,1	0,0	0,0	1.177,5	1.061,9	90,2
ANA	248,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	4,0	0,0	0,0	252,4	205,5	81,4
MGISP	1.451,6	0,0	11,4	0,1	0,0	-	-	0,0	314,4	0,0	0,0	1.777,4	1.449,1	81,5
MPO	6.038,8	0,0	6,0	0,0	0,0	-	-	9,2	205,8	0,0	0,0	6.259,8	5.886,5	94,0
MDA	1.300,1	0,0	120,7	0,0	2,7	-	-	6,7	617,6	0,0	0,1	2.048,0	1.716,2	83,8
MESP	513,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	52,7	0,0	0,0	0,0	566,5	514,8	90,9
MD	11.219,5	0,0	1.872,4	86,6	3,9	-	-	67,9	6.195,3	0,0	4.712,3	24.158,0	23.920,4	99,0
MIDR	7.283,4	0,0	61,3	0,0	0,0	-	-	38,6	67,7	0,0	0,0	7.451,0	6.407,7	86,0
MTur	525,4	0,0	1,1	0,0	0,0	-	-	13,4	0,0	0,0	0,0	539,9	446,7	82,7
MDS	8.941,7	0,0	0,1	0,0	0,0	-	-	12,6	167.175,5	0,0	0,0	176.129,9	175.817,3	99,8
MC	13.999,0	0,0	215,2	0,0	0,0	-	-	86,0	113,8	0,0	0,0	14.414,0	12.249,5	85,0
MPA	228,6	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	228,6	43,0	18,8
GAB-PR	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,4	0,0	0,0	6,5	5,3	81,0
AGU	455,8	0,0	15,0	0,0	0,0	-	-	0,0	113,0	0,0	0,0	583,8	550,9	94,4
MMulheres	61,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	5,5	0,0	0,0	0,0	66,5	31,5	47,4
MIR	95,7	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	95,7	27,0	28,3
MPA	334,0	0,0	93,6	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	1,0	428,6	306,4	71,5
Antaq	63,6	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	3,9	0,0	0,0	67,4	56,6	83,9
Anac	31,5	0,0	95,1	0,0	0,0	-	-	0,0	14,5	0,0	0,0	141,1	131,0	92,8
MDH	217,7	0,0	16,3	0,0	64,0	-	-	15,0	3,8	0,0	0,0	316,7	240,5	75,9
BCB	304,1	0,0	30,0	0,0	0,0	-	-	0,0	248,8	0,0	0,0	582,9	578,6	99,3
MPI	223,7	0,0	0,9	0,0	0,0	-	-	1,0	17,0	0,0	0,0	242,6	205,7	84,8
Limites (L)	144.883,8	10.258,1	9.775,1	2.259,9	70,6	22.855,9	7.691,9	1.209,8	315.830,1	9.179,8	5.604,2	499.071,5	481.070,8	96,4
Pagamentos (P)	135.073,3	8.275,7	9.238,5	1.769,5	10,4	22.149,0	6.576,2	282,0	313.244,5	7.669,5	5.507,5	-	-	0,0
P/L (%)	93,2	80,7	94,5	78,3	14,7	96,9	85,5	23,3	99,2	83,5	98,3	-	-	0,0

Fonte: STN (Adaptada) – Atualizados conforme Portarias MF 1665, 1683 e 1685, publicadas entre 27 e 29/12/2023.

1. Não há limites para pagamentos referentes às emendas individuais (RP 6) e de iniciativa de bancada (RP 7). Os montantes indicados como limites correspondem à dotação atualizada final.

2.3.4. Resultado Primário e Nominal da União em 2023

Apresentam-se nesta seção os resultados primário e nominal do Governo Federal no exercício de 2023, abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais. A análise de conformidade do cumprimento da meta fiscal consta da seção 4.1.2.1 deste Relatório.

Estabeleceu-se nos arts. 2º e 3º da LDO 2023 que a execução da LOA 2023 deveria ser compatível com a obtenção das metas de déficit primário de R\$ 65,9 bilhões (-0,63% do PIB) para os OFSS e de R\$ 3,0 bilhões (-0,03% do PIB) para o PDG, totalizando-se o limite de déficit de R\$ 68,9 bilhões (-0,66% do PIB) para o governo federal.

No entanto, nos termos do art. 2º, § 2º, da LDO 2023, não seria contabilizado na meta de resultado primário para os OFSS: o impacto decorrente das transações envolvendo sentenças judiciais, segundo disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/1988; as despesas com transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, nos termos do art. 65-A da LRF; o pagamento dos saldos de precatórios dos exercícios de 2022 e 2023 e a antecipação dos precatórios expedidos para 2024 que não foram previstos no PLOA 2024, em cumprimento à declaração de inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do ADCT, decidida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADIs 7064 e 7047, apresentadas em face das ECs 113/2021 e 114/2021.

Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022. Essa emenda acresceu R\$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressaltou tal montante para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS.

Ademais, nos termos do § 2º do art. 3º da LDO 2023, poderia haver compensação entre as metas dos OFSS e do PDG durante a execução orçamentária, com demonstração nos relatórios bimestrais de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário de que tratam o § 4º do art. 69 e o *caput* do art. 159 da mesma lei.

Resultado Primário “Abaixo da Linha”

O resultado primário “abaixo da linha” é apurado pelo Bacen – bem como a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o PIB –, nos termos art. 2º, § 4º, da Lei Complementar 200/2023. Segundo a autarquia, que não considera as exclusões citadas, o governo federal atingiu déficit primário de R\$ 265,2 bilhões (-2,44% do PIB), composto do déficit do Governo Central de R\$ 264,5 bilhões (-2,43% do PIB) e do déficit das empresas estatais federais de R\$ 0,7 bilhão (-0,01% do PIB). Não obstante o resultado do governo central apurado pela autarquia esteja aquém da meta de resultado primário, verifica-se que houve seu cumprimento, uma vez consideradas as deduções (R\$ 241,3 bilhões), conforme abordado na seção 4.1.2.1 deste Relatório.

Resultado Primário “Acima da Linha”

O resultado primário “acima da linha” do Governo Central – Tesouro Nacional, Banco Central e Previdência Social –, apurado pela STN, foi de déficit de R\$ 230,5 bilhões. A diferença entre os resultados “acima da linha” e “abaixo da linha”, de R\$ 34,0 bilhões, decorre de ajustes metodológicos e de discrepâncias estatísticas (seção 4.1.2.1 deste relatório).

A variação, a valores correntes, do resultado primário entre 2022 e 2023 derivou do aumento de 1,6% da receita total, que atingiu no último ano R\$ 2.351,4 bilhões. Houve crescimento de 2,3% da

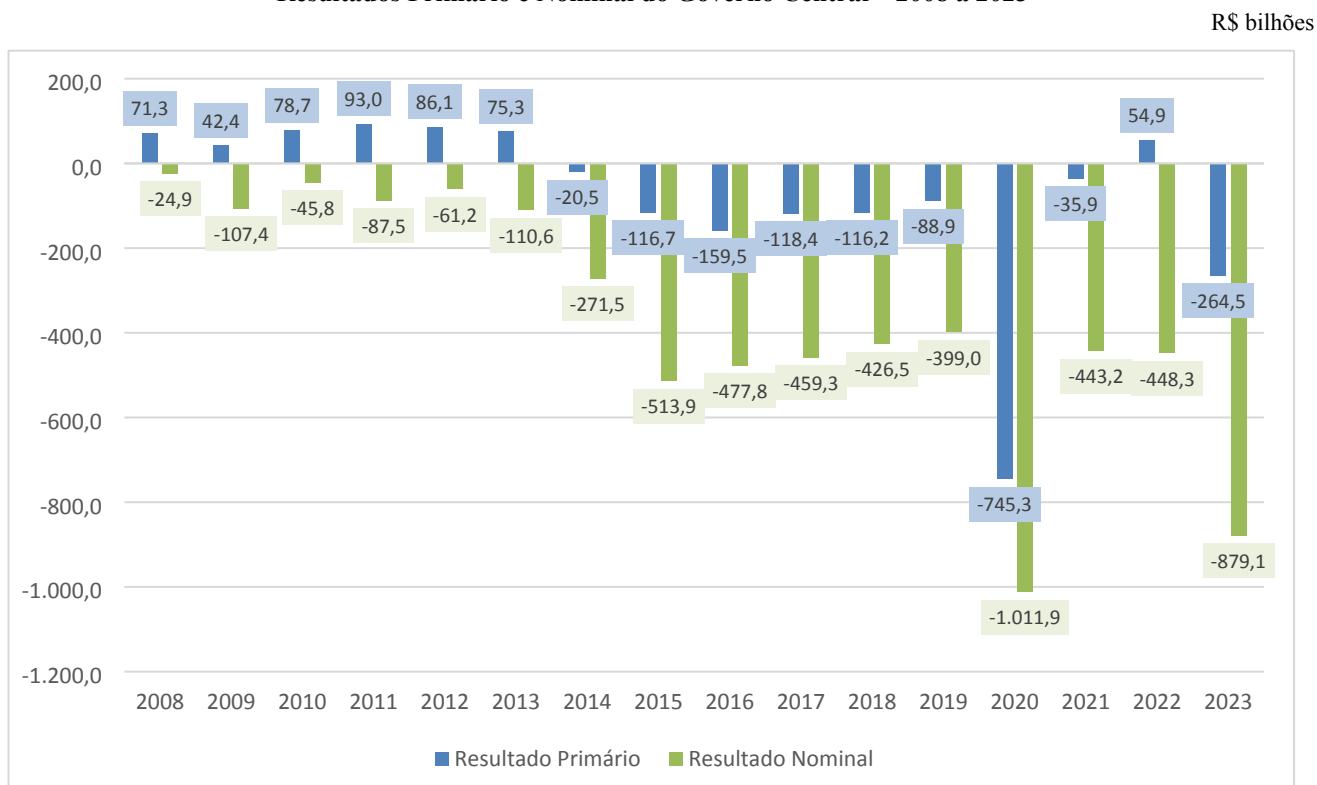
receita líquida, deduzida de transferências a estados e municípios, totalizando R\$ 1.899,4 bilhões, frente ao aumento de 18,2% da despesa total, que alcançou R\$ 2.129,9 bilhões.

Evolução dos Resultados Primário e Nominal

O resultado nominal inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados. Ressalte-se que o resultado nominal é apenas uma meta indicativa, consoante já discutido no âmbito do Acórdão 296/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Apresentam-se a seguir as trajetórias do resultado primário e do resultado nominal do Governo Central de 2008 a 2023, em valores correntes e em percentual do PIB.

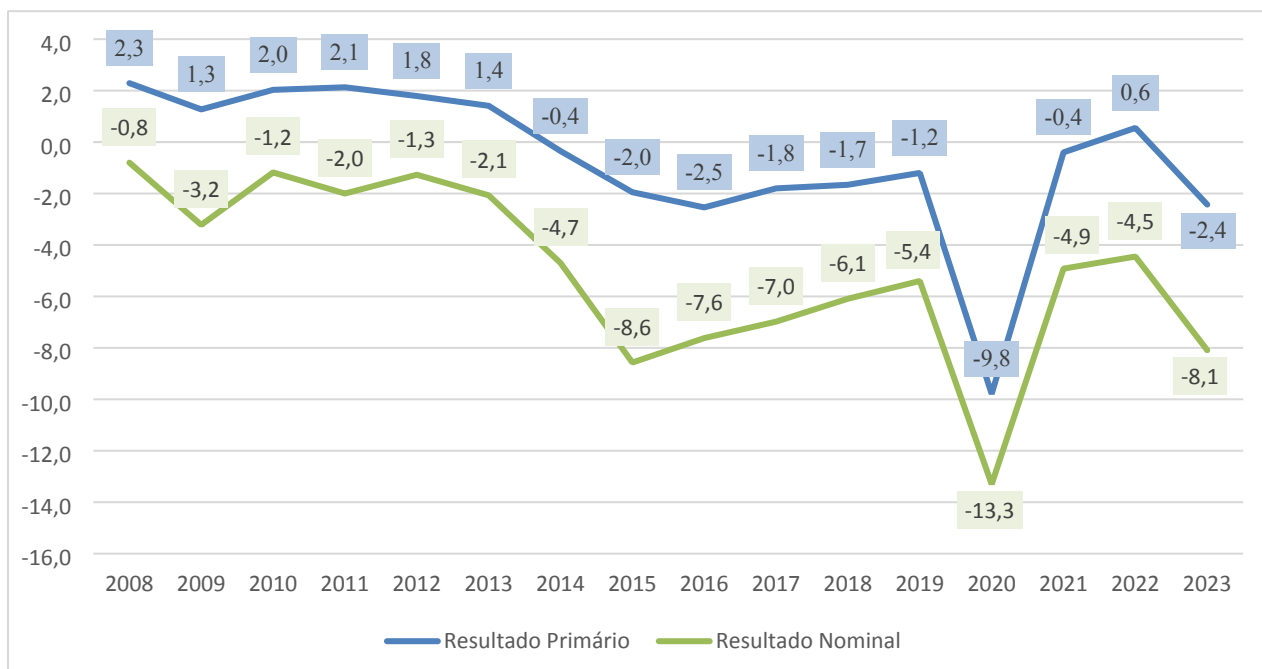
Resultados Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2023



Fonte: Bacen.

Resultados Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2023

% do PIB



Fonte: Bacen.

Após significativa redução do déficit para R\$ 35,9 bilhões em 2021, em 2022 ocorreu a inversão de sinal, com superávit de R\$ 54,9 bilhões (0,6% do PIB). Entretanto, haja vista a autorização para a efetivação das citadas deduções, finalizou-se 2023 com o déficit de R\$ 264,5 bilhões (-2,4% do PIB).

Em 2023, o déficit nominal quase duplicou, ao atingir R\$ 879,1 bilhões, implicando variação de -4,5% do PIB em 2022 para -8,1% do PIB em 2023, níveis semelhantes aos do período 2015-2016.

Extraí-se dos gráficos que os juros nominais apropriados, calculados por meio da diferença entre os resultados primário e nominal, cresceram no exercício de 2021, como proporção do PIB, significativos 1,01 p.p., atingindo 4,5% do PIB. Em 2022, houve renovado aumento, embora a uma menor taxa, de 0,48 p.p. No exercício de 2023, o crescimento foi relativamente maior, de 0,66 p.p., de modo que as despesas de juros representaram 5,66% do PIB. A persistência desses aumentos são consequência da elevação tanto do endividamento como das taxas de juros.

2.3.5. Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

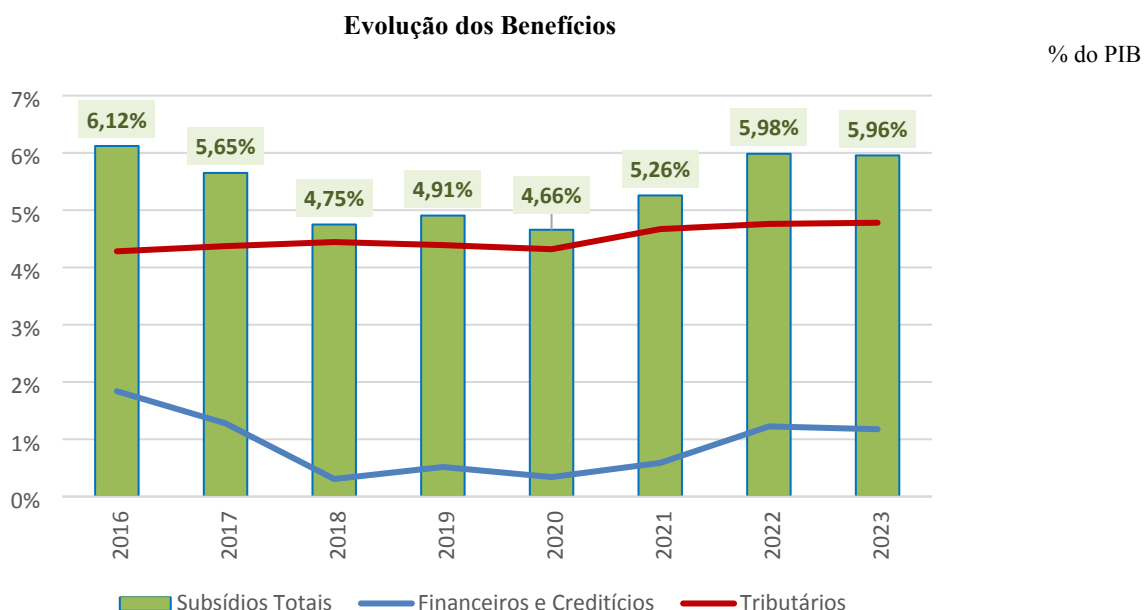
O resultado primário é afetado por outros fatores além das receitas e despesas primárias, tais como os benefícios tributários, financeiros e creditícios. A presente seção analisa esses elementos.

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal dispõe que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

Essa exigência constitucional expressa a aplicação do princípio da transparência orçamentária, propiciando um debate mais amplo sobre a alocação de recursos públicos no âmbito do Congresso Nacional por ocasião da elaboração do orçamento anual.

Em 2023, estes benefícios atingiram o montante projetado de R\$ 646,6 bilhões, correspondendo a 34,0% da receita primária líquida e a 5,96% do PIB. Foram R\$ 519 bilhões de benefícios tributários e R\$ 127,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos benefícios em percentual do PIB. Os valores totais apresentaram crescimento de 2020 a 2022. Em 2023, verificou-se certa estabilidade em comparação ao ano anterior.



Fontes: MF e RFB.

Os benefícios tributários, apesar de sua importância, volume e impacto no resultado primário, não são explicitados no orçamento como despesa ou deduções da estimativa de receita, embora constem no demonstrativo de subsídios que acompanha o projeto de lei orçamentária anual.

Os benefícios financeiros e creditícios são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado, e são direcionados para setores específicos com o intuito de incentivar seu desenvolvimento. As despesas decorrem das diferenças de taxas entre essas operações e as praticadas pelo mercado e seguem metodologia própria.

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios objetivam o desenvolvimento econômico de diversas áreas do país, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais. Por outro lado, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de restrição fiscal, como o enfrentado pela União em 2023, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas.

Cabe ressaltar que, por meio do § 4º do art. 4º da EC 109/2021, foi prevista a edição de lei complementar sobre critérios, metas e procedimentos para concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios. Referida lei tratará de regras para avaliação periódica dos impactos econômicos desses benefícios, com divulgação dos respectivos resultados, bem como de redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, independentemente do plano emergencial disposto no *caput* do art. 4º em comento, que foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em setembro de 2021 (Projeto de Lei – PL 3.203/2021) e, desde então, aguarda apreciação.

Além dessas análises, esta seção apresenta aspectos específicos dos impactos fiscais relacionados a empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em atendimento ao parágrafo único do art. 49 da Lei Complementar 101/2000.

Por fim, cumpre mencionar que, no âmbito do Acórdão 2.563/2023-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Sherman), foram consideradas cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), relacionadas aos benefícios

concedidos ao BNDES, bem assim a determinação contida no subitem 9.1.8 do referido *decisum*, relacionadas à avaliação anual de programas financiados por benefícios financeiros ou creditícios. Destarte, deixam de ser apresentadas neste Relatório as seções 2.3.5.2.1e 2.3.5.5.

2.3.5.1. Benefícios Tributários

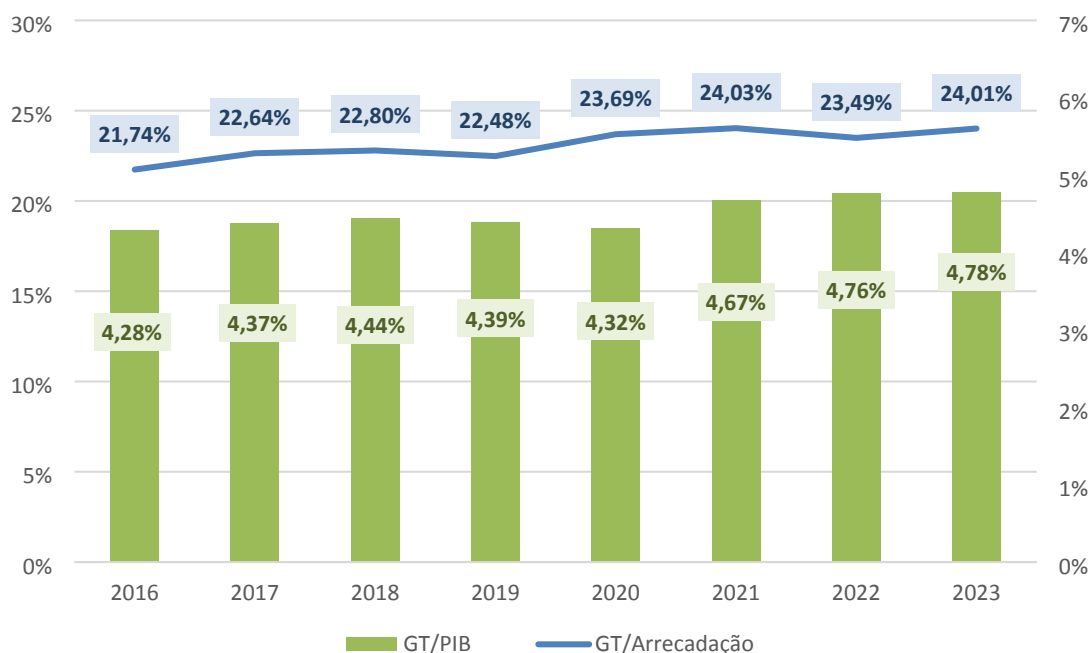
Segundo dados fornecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), em 2023 foram instituídas 32 desonerações tributárias (por meio de trinta atos normativos), cuja estimativa de impacto na arrecadação de 2023 foi de R\$ 68,4 bilhões. Para os exercícios subsequentes, as projeções são: R\$ 52,3 bilhões em 2024, R\$ 51,3 bilhões em 2025 e R\$ 42,2 bilhões em 2026, perfazendo um total projetado de R\$ 214,2 bilhões, considerando os quatro exercícios.

Ressalta-se que, em relação a 2022, conforme dados prestados pela RFB no âmbito do Acompanhamento referente a 2022 (TC 028.797/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), esses números de 2023 demonstram leve redução da quantidade de desonerações instituídas (32 contra 35), bem como pequena elevação nominal (5,9%) do montante total, ou seja, R\$ 214,2 bilhões (contemplando 2023 a 2026) contra R\$ 202,2 bilhões (contemplando 2022 a 2025).

Quanto ao total dos gastos tributários que vigoraram durante 2023, projetou-se o montante de R\$ 518,9 bilhões, contra R\$ 479,8 bilhões em 2022, evidenciando aumento nominal de 8,2%. O exame acerca da conformidade fiscal da instituição desses benefícios em 2023 consta da seção 4.1.2.9 deste Relatório.

O gráfico seguinte demonstra a evolução histórica dos montantes desses gastos tributários como proporção da arrecadação e do PIB. Os dados foram obtidos, em sua maioria, do “Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), Bases Efetivas 2021 - série 2019 a 2024 - Quadros”, bem como de outros demonstrativos relativos a séries históricas mais antigas, incluídos na página eletrônica da RFB.

Verifica-se que, no período 2016-2023, os percentuais dos gastos tributários em relação à arrecadação apresentaram tendência de crescimento a partir de 2020 (23,69%), atingindo maior patamar em 2023 (24,01%). Em comparação ao PIB, essa tendência de elevação pode ser verificada a partir de 2021 (4,67%), chegando a 4,78% em 2023.

Gastos Tributários em percentual da arrecadação e do PIB


Fonte: RFB.

Note-se que o incremento, tanto dos montantes dos novos gastos tributários quanto dos valores totais dos benefícios, ocorrido nos últimos dois anos, conforme demonstrado, vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentada pelo país, bem como ao “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais”, previsto no Projeto de Lei PL 3.203/2021, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, na data de 15/9/2021, em cumprimento ao disposto no art. 4º da EC 109/2021, e ainda não apreciado por aquele Poder Legislativo.

A próxima tabela apresenta a distribuição dos principais gastos tributários e previdenciários por tributo. Em destaque estão os benefícios referentes à Cofins (27,9%), ao IRPJ (19,0%) e ao IRPF (14,4%). A ordem de valores segue a mesma de 2022, com exceção do IPI-Interno, que passou da quinta para a sétima colocação.

Gastos Tributários por Tributo – Projeção para 2023

R\$ milhões

Pos	Tributo / Gasto Tributário	Valor	%	% acum.
1	COFINS	144.829	27,9%	27,9%
2	IRPJ	98.371	19,0%	46,9%
3	IRPF	74.712	14,4%	61,3%
4	Contribuição para a Previdência Social	73.319	14,1%	75,4%
5	PIS-PASEP	30.772	5,9%	81,3%
6	CSLL	25.607	4,9%	86,2%
7	IPI-Interno	23.728	4,6%	90,8%
8	IRRF	22.928	4,4%	95,2%
9	Demais	24.715	4,8%	100,0%
Total		518.981		

Fonte: RFB.

Em relação às renúncias tributárias mais significativas, a tabela a seguir especifica as quinze primeiras, que representam mais de 90% do montante total projetado para o exercício. O Simples Nacional se destaca como maior gasto tributário, com 21,70% do total, seguido dos benefícios

relacionados à Agricultura e Agroindústria (11,52%). Juntos somam mais de um terço do valor das renúncias (33,22%). Em comparação com 2022, houve crescimento de 12,56% no total, acima da inflação no período. A classificação apresentou poucas alterações.

Ranking Gastos Tributários – Projeção para 2023

R\$ milhões				
Pos.	Tributo / Gasto Tributário	Valor	%	% acum.
1	Simples Nacional	112.640	21,70%	21,70%
2	Agricultura e Agroindústria	59.764	11,52%	33,22%
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	45.107	8,69%	41,91%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	41.111	7,92%	49,83%
5	Combustíveis	31.161	6,00%	55,84%
6	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	29.132	5,61%	61,45%
7	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	26.543	5,11%	66,56%
8	Desenvolvimento Regional	26.498	5,11%	71,67%
9	Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	22.077	4,25%	75,92%
10	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	18.070	3,48%	79,41%
11	Benefícios do Trabalhador	16.025	3,09%	82,49%
12	PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos	13.184	2,54%	85,03%
13	Desoneração da Folha de Salários	10.356	2,00%	87,03%
14	Setor Automotivo	10.132	1,95%	88,98%
15	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	7.789	1,50%	90,48%
16	Demais	49.393	9,52%	100,00%
		518.981		

Fonte: RFB.

Especificamente quanto aos benefícios incidentes sobre a contribuição previdenciária, demonstrados na tabela seguinte, projetou-se o total de R\$ 73.319 milhões para 2023, correspondendo a um incremento nominal de R\$ 7.207 milhões em relação a 2022 (10,9%). Houve apenas uma redução de 0,5% na exportação da produção rural. O maior crescimento ocorreu na desoneração da folha de salários, de 19,6%. A demais modalidades aumentaram 11,5% entre 2022 e 2023.

Renúncias Previdenciárias – Período 2019-2023

R\$ milhões									
Pos	Tributo / Gasto Tributário	Bases Efetivas			Projeções		Variação 2023/2022	Valor s/total 2023	
		2019	2020	2021	2022	2023		%	% acum.
1	Simples Nacional	22.227	22.575	18.794	22.377	24.952	11,5%	34,0%	34,0%
2	Entidades Filantrópicas	12.218	11.525	13.663	16.267	18.139	11,5%	24,7%	58,8%
3	Desoneração da Folha de Salários	9.774	8.248	7.339	8.659	10.356	19,6%	14,1%	72,9%
4	Exportação da Produção Rural	7.201	10.219	10.111	9.972	9.924	-0,5%	13,5%	86,4%
5	MEI - Microempreendedor Individual	3.148	3.770	4.675	5.566	6.207	11,5%	8,5%	94,9%
6	Funrural	1.844	1.876	2.491	2.966	3.307	11,5%	4,5%	99,4%
7	Dona de Casa	208	217	279	285	318	11,5%	0,4%	99,8%
8	TEF (Tributação Específica do Futebol)	-	-	-	20	115	486,3%	0,2%	100,0%
Total		56.621	58.430	57.351	66.112	73.319	10,9%		

Fonte: RFB.

2.3.5.1.1. Avaliação da operacionalização do incentivo fiscal previsto na Lei Rouanet

O art. 20, § 3º, da Lei 8.313/1991, popularmente conhecida como Lei Rouanet, atribui ao TCU o dever de analisar, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, as ações de fomento indireto instituídas por aquela Lei. Tal dispositivo se coaduna com o art. 70 da Constituição Federal, que inclui no escopo do controle externo a fiscalização das renúncias de receitas da União.

O principal mecanismo da Lei Rouanet é justamente o fomento indireto, materializado no aporte de recursos por pessoas físicas ou jurídicas, a título de doação ou patrocínio, a projetos culturais previamente autorizados pelo Ministério da Cultura (MinC). Posteriormente, tal aporte é deduzido do

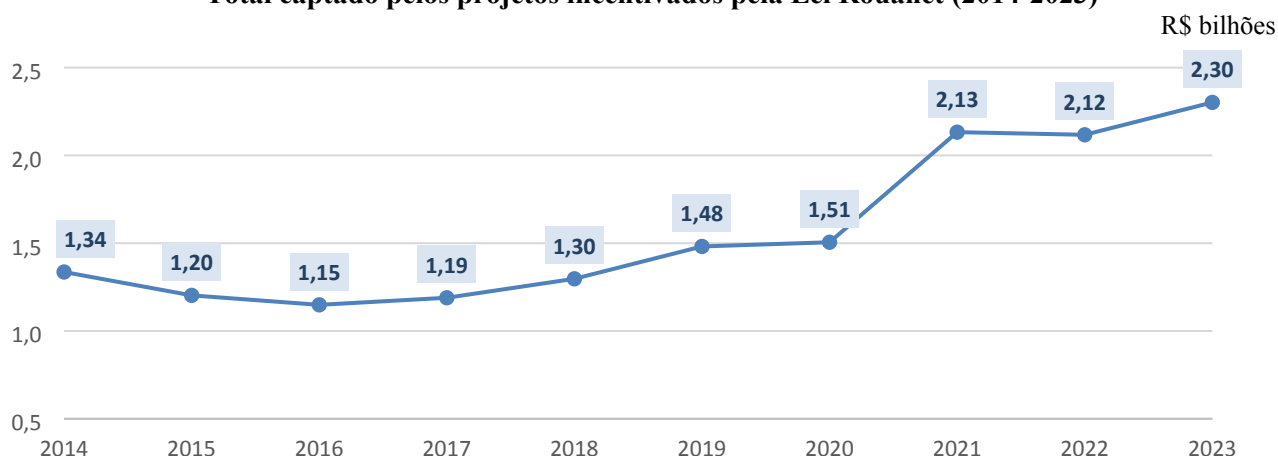
Imposto de Renda (IR) devido pelo doador ou patrocinador, nos limites previstos na Lei 8.313/1991 e na legislação tributária.

O desenho do mecanismo faz com que os aportes (captações) ocorram sobretudo em dezembro, quando doadores e patrocinadores têm maior clareza sobre o montante de IR a ser pago no ajuste do ano seguinte e, conseqüentemente, também sobre o montante de aportes passível de dedução. Nesse contexto, vale ressaltar que o montante captado pelos projetos em um exercício converter-se-á em renúncia efetiva (gasto tributário) somente no exercício seguinte, e que essa conversão não é integral, devido aos limites de dedução já comentados.

Alguns dados disponibilizados no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), que gerencia a Lei Rouanet, encontram-se desatualizados, a exemplo dos totais de renúncia em 2022 e 2023, referentes a captações ocorridas, respectivamente, em 2021 e 2022. Contudo, com base no último quinquênio para o qual os dados de renúncia encontram-se disponíveis (2017-2021), em que o gasto tributário perfez, em média, 96,6% do montante captado no ano anterior, **estima-se que as receitas renunciadas pela União em 2023, relativas a aportes de 2022, compreenderam cerca de R\$ 2 bilhões de reais.**

Quanto à captação de recursos, o ano de 2023 observou recorde histórico do indicador, com o total captado de R\$ 2.301.786.461,91, dos quais 58,3% foram investidos em dezembro.

Total captado pelos projetos incentivados pela Lei Rouanet (2014-2023)

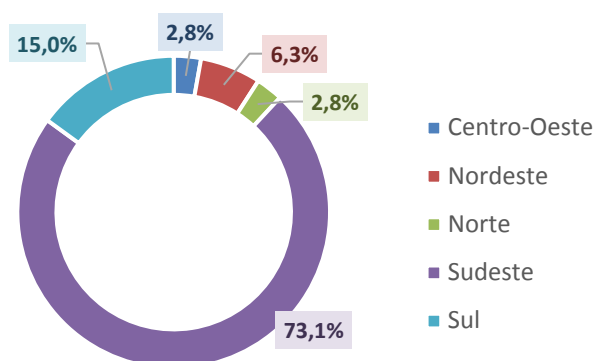


Fonte: Salic – Módulo “Comparar”. Consulta em 5/4/2024.

Desse total de R\$ 2,3 bilhões, **73,1% foram aportados em projetos culturais cujos proponentes encontram-se sediados na região Sudeste, sendo que apenas os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo concentram 59,7% de todos os recursos.** Contudo, deve-se levar em conta que, no caso do mecenato da Lei Rouanet, o poder alocativo encontra-se na mão do setor privado, de modo que a concentração dos recursos reflete a configuração econômica e demográfica do Brasil. Para fins de promoção da regionalização do fomento cultural, que constitui uma das finalidades da Lei 8.313/1991, o mecanismo mais apropriado consiste no Fundo Nacional da Cultura (FNC), previsto no mesmo diploma legal e cuja alocação orçamentário-financeira encontra-se sob o poder do gestor público.

Além disso, importa registrar que os dados de distribuição das captações do mecenato se referem ao local da sede do proponente, e não necessariamente ao local onde os valores são aplicados.

Distribuição regional dos valores captados em 2023



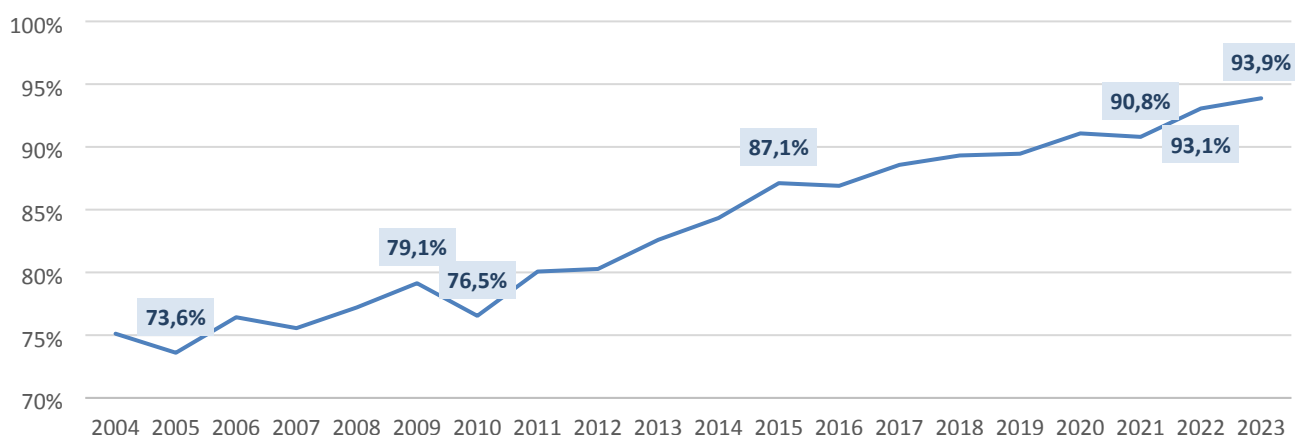
Fonte: Salic – Módulo “Comparar”. Consulta em 5/4/2024.

A concentração regional também se reflete no número de projetos apresentados e de projetos aprovados, com a região Sudeste figurando com 57,6% e 57,5% dos respectivos totais, em 2023. A menor participação da região nos quantitativos de projetos quando comparada à sua participação no total de recursos captados se explica por duas condições: primeiro, pelo maior custo médio dos seus projetos; segundo, pela maior capacidade dos seus proponentes de captarem recursos junto a doadores e incentivadores.

Outro fato importante relativo à distribuição dos projetos e recursos da Rouanet diz respeito aos segmentos culturais beneficiados. A Lei prevê duas faixas de renúncia fiscal: a do art. 18, que possibilita o abatimento da integralidade do incentivo, e a do art. 26, que permite uma dedução parcial. O enquadramento em uma das faixas depende do segmento cultural do projeto apoiado, sendo que a do art. 18 abrange, em tese, segmentos de menor potencial comercial.

Nesse contexto, **a maioria dos projetos aprovados enquadra-se em segmentos do art. 18, o que explica o alto percentual de renúncia efetiva frente ao volume de recursos captados.** A participação de projetos dessa faixa de renúncia vem aumentando sistematicamente ao longo dos anos, tendo alcançado o percentual de 93,9% em 2023.

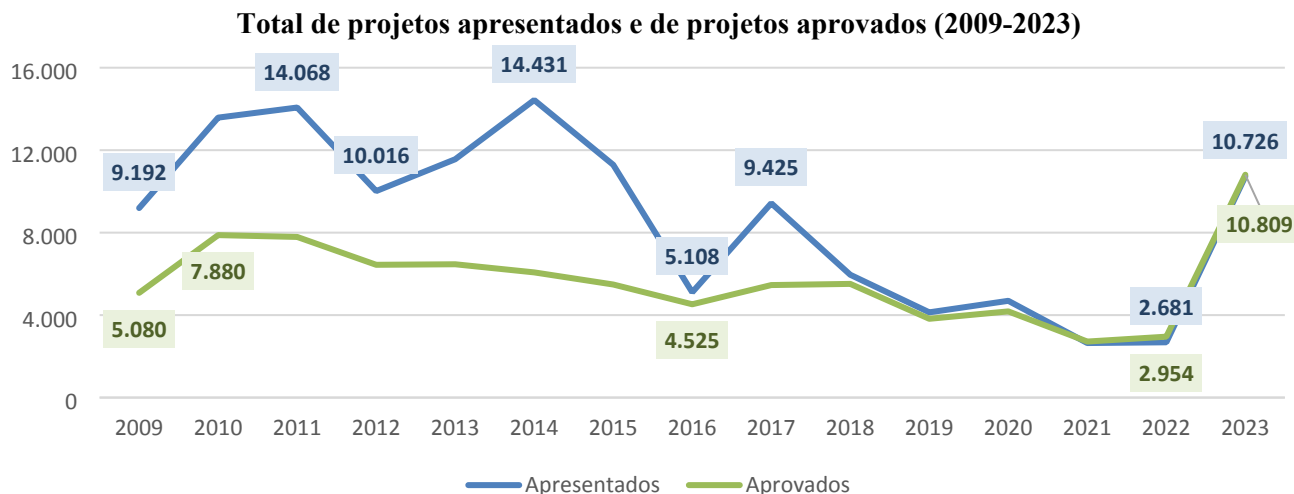
Proporção de projetos enquadrados na faixa de renúncia do art. 18 (2004-2023)



Fonte: Salic – Módulo “Comparar”. Consulta em 5/4/2024.

No tocante ao número absoluto de projetos apresentados e aprovados, observa-se expressivo salto em relação aos anos anteriores. Assim, se, em 2022 foram apresentados 2.681 projetos e aprovados

2.954 (a diferença a maior se explica porque um projeto pode ser aprovado em exercício posterior ao da sua apresentação), **em 2023 esses números saltaram para 10.726 e 10.809, respectivamente**. O ano de 2014 ainda detém o recorde de projetos apresentados (14.431), mas 2023 figura agora como recordista do total de aprovações.



Fonte: Salic – Módulo “Comparar”. Consulta em 5/4/2024.

Embora o salto possa manifestar uma demanda antes represada do setor cultural, bem como suscitar a expectativa de aumento da produção cultural e, por conseguinte, de sua difusão e fruição pela população brasileira, ele também enseja riscos.

Em primeiro lugar, os órgãos que operacionalizam a política pública precisam estar preparados para atender o aumento da demanda, evitando que a tramitação dos processos se prolongue, ao mesmo tempo garantindo a qualidade das análises a seu cargo. Ao menos quanto ao primeiro fator (tempo de tramitação), **o Ministério da Cultura e suas entidades vinculadas apresentaram melhora nos indicadores de celeridade processual, mesmo com o aumento da demanda**.

No caso do exame de admissibilidade, efetuado por secretarias do MinC e que consiste na primeira etapa de tramitação dos projetos, o tempo médio para conclusão das análises caiu de 94 dias, em 2022, para 59, em 2023.

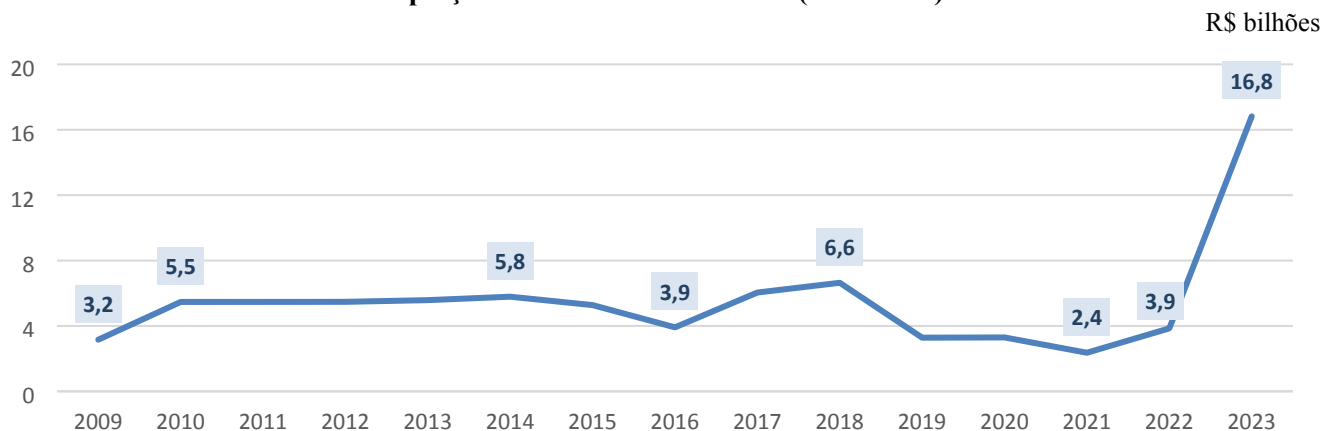
O mesmo fenômeno se verifica na etapa de análise técnica, em que se analisa, entre outros aspectos, a adequação orçamentária dos projetos. Dependendo do segmento cultural do projeto, a análise é feita pelo MinC ou por suas entidades vinculadas, destacando-se a Fundação Nacional de Artes (Funarte), responsável por aproximadamente 70% das análises. Nesse contexto, o tempo médio despendido pela Funarte para concluir o exame caiu de 51 dias, em 2022, para 44 dias, em 2023, em que pese a entidade tenha analisado 325,1% a mais de projetos (7.963 em 2023 contra 1.873 em 2022). As demais unidades que atuam nesta etapa também apresentaram melhora na celeridade processual (dados não disponíveis para o Instituto Brasileiro de Museus – Ibram).

Mais uma vez, frisa-se a necessidade de que a qualidade dos exames empreendidos não seja prejudicada, visto que sua adequação é indispensável para assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos proponentes e para subsidiar a etapa de análise das prestações de contas pelo Ministério.

Outro risco advindo do recorde de aprovações consiste na possibilidade de que parte significativa dos aportes de recursos não consiga ser abatida do Imposto de Renda de doadores e

patrocinadores. De fato, o valor total autorizado para captações relativo aos projetos aprovados em 2023 supera os R\$ 16,8 bilhões, mais que o dobro do recorde anterior, ocorrido em 2018, de R\$ 6,6 bilhões.

Captação total autorizada no ano (2009-2023)



Fonte: Salic – Módulo “Comparar”. Consulta em 5/4/2024.

Ainda que historicamente apenas cerca de 30% dos projetos aprovados consigam de fato ser executados, pois a execução depende da captação de pelo menos 20% do total autorizado para o projeto, a manutenção desse limite resultaria num montante captado de aproximadamente R\$ 5 bilhões, muito acima do teto de renúncia fiscal autorizado para 2024, de R\$ 3 bilhões (peça 2).

Caso essa discrepância venha a se concretizar, ela pode desestimular que incentivadores privados voltem a aplicar recursos em projetos da Lei Rouanet, uma vez que não terão usufruído dos benefícios fiscais pretendidos.

Por outro lado, se o total efetivamente captado não acompanhar o expressivo aumento do total autorizado – o que parece ser o caso, visto o montante de aportes em 2023 –, o risco de frustração recai sobre os proponentes culturais, dos quais muitos não conseguirão realizar os seus projetos, alimentando a ideia de que o mecenato não é democrático, mas capturado por grandes empresas.

Finalmente, a possibilidade de que um número muito maior de projetos venha a ser executado lança ainda mais pressão sobre a etapa de análise das prestações de contas, a qual o MinC, historicamente, não realiza a contento. Com efeito, **até o fim de 2023, o Ministério possuía um estoque de 26.086 processos de prestação de contas sem análise conclusiva**, problema que, conquanto se arraste a sucessivas gestões, apresenta o risco de se avolumar significativamente no futuro próximo, não somente em razão do mecenato da Lei 8.313/1991, mas sobretudo em decorrência das novas políticas de fomento direito, a saber, Lei Paulo Gustavo e Política Nacional Aldir Blanc.

No que se refere exclusivamente ao incentivo fiscal da Rouanet, o estoque de prestações de contas pendentes de análise elevou-se de 17.123 ao fim de 2022 para 19.676 ao fim de 2023, acréscimo de 14,9%. Verifica-se, assim, **a manutenção de um quadro grave de falta de avaliação quanto à boa e regular aplicação dos recursos públicos empregados na política pública**.

Nesse sentido, faz-se imperioso que o Ministério da Cultura dê concretude a ações há muito aventadas pelo órgão, quais sejam, o desenvolvimento de metodologia de análise preditiva para avaliação, mediante uso de inteligência artificial, do nível de risco dos processos que compõem o passivo de prestações de contas, e o desenvolvimento de ferramenta para análise automatizada da regularidade financeira dos projetos em curso.

A implementação de ambas as medidas vem sendo acompanhada por este Tribunal, a exemplo do processo 008.379/2017-3, no qual foi emitido o Acórdão 5.460/2022-TCU-2ª Câmara, rel. min. André de Carvalho.

2.3.5.2. Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios financeiros e creditícios são recursos destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas ao incremento do desenvolvimento regional e social, bem como ao suporte a diversos setores da economia.

Os benefícios financeiros são os desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam no orçamento da União, daí serem considerados subsídios explícitos.

Os benefícios creditícios provêm de dispêndios originados de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas em instituições financeiras federais, a taxas de juros inferiores ao custo de captação ou de oportunidade do governo federal, não figurando no orçamento da União, daí serem considerados subsídios implícitos.

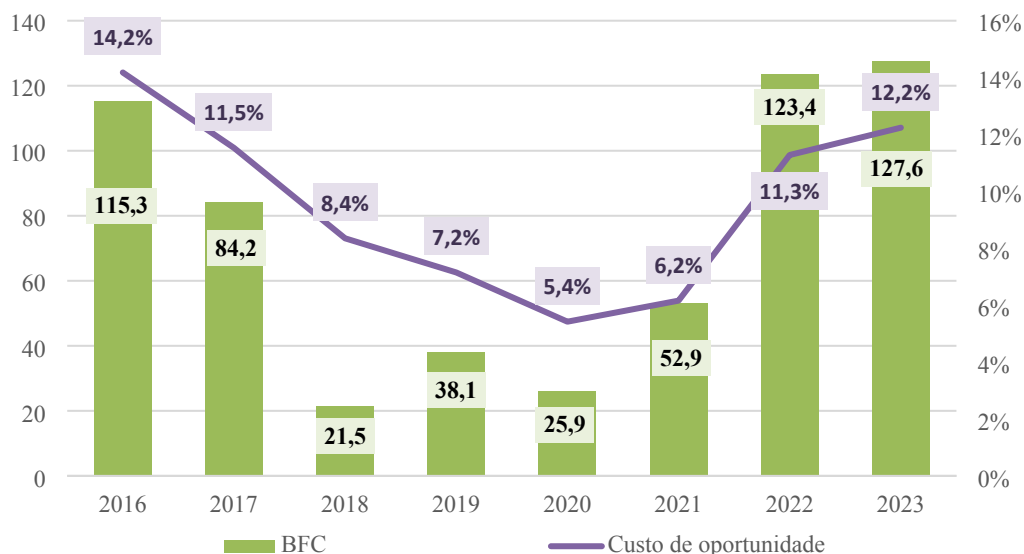
No que concerne ao cálculo dos subsídios implícitos, a metodologia aplicada faz com que a estimativa do patrimônio líquido anual (PL) dos fundos e programas seja calculada mensalmente a partir da estimativa do PL do mês anterior. Assim, a curva do PL estimado segue trajetória definida somente pelo PL inicial, pelas taxas de juros correspondentes ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional em cada mês e pelos eventos que afetam o PL não decorrentes das taxas de juros das operações. O cálculo do subsídio implícito se baseia na diferença entre a valorização que o PL estimado dos fundos e programas teria alcançado caso fosse remunerado pelo custo de oportunidade do Tesouro *vis-à-vis* a evolução do PL efetivamente ocorrida.

Destaca-se que a definição do custo de oportunidade do Tesouro Nacional refere-se ao custo médio das emissões em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna verificado nos últimos doze meses. Em 2023, esse custo foi de 12,2%, superior em 0,96 p.p. ao de 2022. O aumento desse custo afetou o PL estimado dos fundos e programas avaliados por subsídios creditícios e, por consequência, elevou os benefícios creditícios calculados.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios financeiros e creditícios. O valor referente a 2021 apresentou crescimento de 105% em relação a 2020 e o referente a 2022 continuou a tendência, com crescimento de 133% em relação a 2021. Em 2023, este crescimento perdeu força, aumentando apenas 3% em comparação com 2022. Essa evolução é influenciada principalmente pelos benefícios creditícios afetados pelo custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios

R\$ bilhões

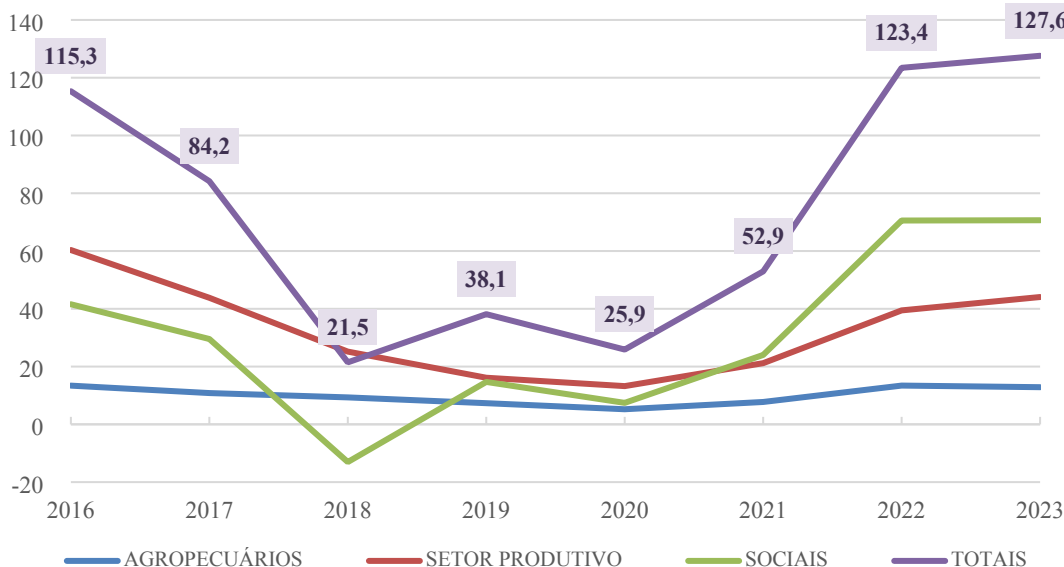


Fonte: MPO.

Observa-se no próximo gráfico que todos os segmentos apresentaram crescimento em 2021 e 2022. Cabe destacar que o segmento social passou a ficar acima dos demais setores a partir de 2021, com mais ênfase em 2022, em concordância com as prioridades deste tipo de subsídio. Entre 2022 e 2023, o crescimento foi menor, sendo que o setor agropecuário apresentou ligeira redução.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

R\$ bilhões



Fonte: MPO.

A tabela a seguir detalha os dados do gráfico anterior.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

R\$ milhões

Setores Econômicos	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2022
Agropecuários	13.398	10.827	9.328	7.323	5.224	7.743	13.417	12.860	-4,2%
Setor Produtivo	60.345	43.809	25.181	16.135	13.234	21.177	39.447	44.075	11,7%
Sociais	41.565	29.541	-13.048	14.682	7.431	24.027	70.560	70.659	0,1%
Totais	115.307	84.177	21.461	38.140	25.889	52.947	123.425	127.594	3,4%

Fonte: MPO.

Em 2023, foram beneficiados 28 fundos ou programas. A próxima tabela apresenta os treze fundos ou programas beneficiados com os maiores valores, correspondentes a 94,7% do total. O segmento social representou mais da metade dos benefícios (55,4% do total).

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) atingiu o primeiro lugar em 2021 e 2022, ficando em segundo lugar em 2023. Outro destaque foi o Fundo da Marinha Mercante (FMM), que não aparecia entre os maiores até 2020. Em 2021, o FMM ficou em segundo lugar, em 2022 em quarto e, em 2023, em quinto lugar.

O BNDES, que em 2018 chegou a receber 23,5% do total dos benefícios, caiu para 5,5% em 2019 e 1,6% em 2023, como decorrência da aplicação da Taxa de Longo Prazo (TLP) no lugar da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e das sucessivas devoluções dos valores anteriormente repassados pelo Tesouro Nacional, conforme cronograma exigido pelo Acórdão 56/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), que considerou irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas por meio da emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais. A TLP reduziu a diferença entre as taxas pagas pelo Tesouro e as cobradas nos empréstimos, diminuindo o benefício creditício ao BNDES. As devoluções resultaram em redução dos volumes emprestados. Essas duas medidas tiveram duplo impacto na diminuição dos benefícios concedidos ao BNDES.

Principais Fundos e Programas Beneficiados

					R\$ milhares
Pos.	Discriminação	Segmento	Benefícios	% s/total	% acum.
1	FNE, FNO e FCO	Produtivo	23.176.675	18,2%	18,2%
2	FIES	Social	21.763.798	17,1%	35,2%
3	FAT	Social	18.372.239	14,4%	49,6%
4	FCVS	Social	14.688.012	11,5%	61,1%
5	FMM	Produtivo	9.425.210	7,4%	68,5%
6	MCMV	Social	9.327.275	7,3%	75,8%
7	Subvenção a Consumidores de EE de Baixa Renda	Social	5.834.081	4,6%	80,4%
8	PRONAF - Equalização	Agropecuário	5.791.843	4,5%	84,9%
9	Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	Agropecuário	3.474.896	2,7%	87,7%
10	FDNE - Financiamento	Produtivo	3.232.196	2,5%	90,2%
11	Cier - Financiamento	Produtivo	2.193.072	1,7%	91,9%
12	Empréstimos da União ao BNDES	Produtivo	2.003.642	1,6%	93,5%
13	Custeio Agropecuário	Agropecuário	1.570.107	1,2%	94,7%
14	Demais	Agropecuário	6.740.921	5,3%	100,0%
Total			127.593.967		

Fonte: MPO.

2.3.5.3. Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal exige a demonstração dos efeitos decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas, considerando os impactos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos previstos no art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.

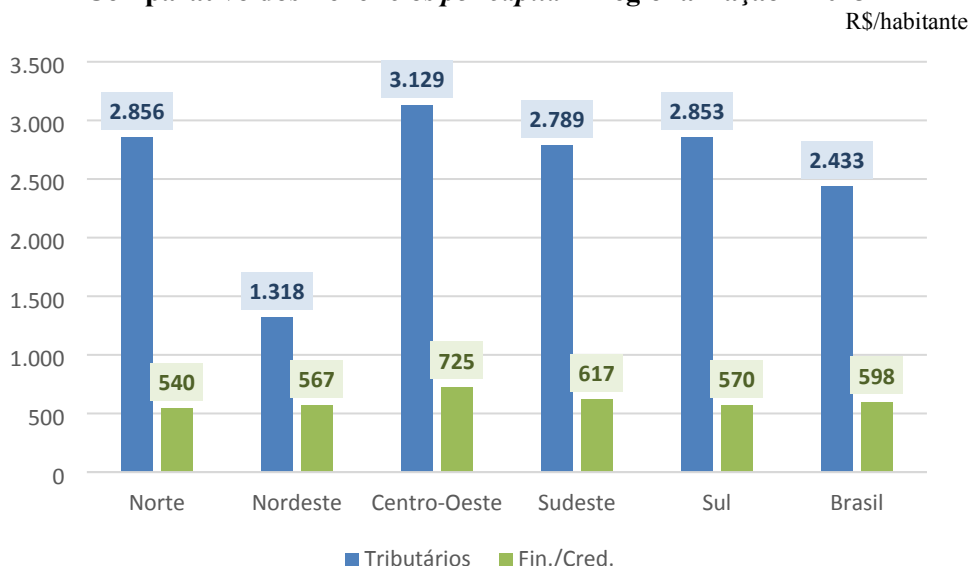
No que concerne à regionalização dos benefícios tributários, financeiros e creditícios em 2023, conforme a tabela a seguir, os números estimados demonstram, assim como em anos anteriores, a maior participação da região Sudeste, concentrando 47,2% do total desses benefícios, enquanto as demais regiões ficaram com parcelas iguais ou inferiores a 16,8% cada.

Renúncias de Receitas Federais – Regionalização – 2023

	R\$ milhões					
Benefícios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Tributários	53.994	76.013	52.284	249.946	86.745	518.981
% s/Brasil	10,4%	14,6%	10,1%	48,2%	16,7%	100,0%
Fin./Cred.	10.215	32.676	12.112	55.273	17.318	127.594
% s/Brasil	8,0%	25,6%	9,5%	43,3%	13,6%	100,0%
Totais	64.209	108.689	64.396	305.219	104.063	646.575
	9,9%	16,8%	10,0%	47,2%	16,1%	100,0%

Fonte: RFB.

Para uma análise acurada, convém considerar os quantitativos populacionais das regiões brasileiras. O gráfico seguinte apresenta os valores *per capita* para cada região e a média do Brasil. Os números concernentes aos benefícios financeiros e creditícios, que envolvem financiamento direcionado pelas agências oficiais, demonstram distribuição relativamente equilibrada entre as regiões. Em relação aos gastos tributários, o menor valor coube ao Nordeste, ficando pouco acima da metade da média nacional. As demais regiões ficaram equilibradas, com pequena superioridade para a região Centro-Oeste.

Comparativo dos Benefícios *per capita* – Regionalização – 2023


Fontes: RFB e IBGE (última estimativa da população é de jul/2021).

Considerando exclusivamente os benefícios tributários de natureza social, ou seja, associados às funções Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Habitação, Saneamento e Saúde, as regiões Norte e Nordeste ficaram com os menores gastos *per capita*, repetindo o que ocorreu em 2022. Os valores observados em 2023 foram, em ordem decrescente: Sudeste, R\$ 1.017; Centro-Oeste, R\$ 835; Sul, R\$ 727; Nordeste, R\$ 292; e Norte, R\$ 251. Assim, verifica-se forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste em detrimento das regiões Norte e Nordeste, que historicamente apresentam os piores indicadores econômicos e sociais do país.

2.3.5.4. Empréstimos e Financiamentos com recursos do Orçamento da União

A Lei Complementar 101/2000 prescreve, no parágrafo único do art. 49, que a prestação de contas da União deverá conter demonstrativos do Tesouro e das agências financeiras oficiais de fomento com a especificação dos empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e avaliação do impacto fiscal das suas atividades. A Prestação de Contas do

Presidente da República do exercício de 2023 contempla essas informações na seção 2.4 – Agências Oficiais de Fomento.

Para efeito desta seção, a Instrução Normativa-TCU 79/2018, em seu art. 5º, inciso II, parágrafo único, considera impacto fiscal:

(...) o montante líquido entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional para fundos e programas para o custeio de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, realizados por Instituições Financeiras Oficiais de Fomento, e os valores restituídos ao Tesouro no exercício decorrentes dessas operações, sob o regime de caixa.

Os valores aqui apresentados diferem dos benefícios creditícios (implícitos) contidos na seção 2.3.5.2 “Benefícios Financeiros e Creditícios”, que seguem o critério de custo de oportunidade.

Em 2023, o Tesouro Nacional repassou às agências financeiras R\$ 38.535,0 milhões e foram restituídos R\$ 9.516,9 milhões, resultando na despesa líquida de R\$ 29.018,1 milhões.

Esses empréstimos e financiamentos são custeados com recursos do Orçamento da União, geridos pelo Tesouro Nacional e administrados pelas seguintes agências: Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil S/A (BB); Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (Caixa); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Essas agências administram diversos programas e fundos:

- Banco da Terra;
- Programa Cerealistas;
- Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO);
- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA);
- Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO);
- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE);
- Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Fundo da Marinha Mercante (FMM);
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE);
- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO);
- Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (FTRA);
- Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé);
- Programa de Apoio ao Turismo Regional (Fungetur);
- Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel);
- Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- Programa de Financiamento às Exportações (Proex);
- Programas de apoio à agropecuária;
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- Financiamento dos médios produtores rurais (Pronamp);
- Programa de Sustentação do Investimento (PSI);
- Programa de Manutenção Rodoviária (Revitaliza).

A tabela a seguir apresenta os valores repassados pelo Tesouro Nacional às instituições financeiras e os respectivos reembolsos dos empréstimos/financiamentos discriminados por fundo/programa em 2023, com base no regime de caixa.

Despesas com recursos do Tesouro Nacional em 2023

R\$ milhões

Agência Oficial de Fomento	Fundo / Programa	Valor Repassado pelo Tesouro Nacional (A)	Valor Restituído ao Tesouro Nacional (B)	Montante Líquido (A – B)	% s/total
BNB	FNE	13.527,0	0,0	13.527,0	46,6%
BB	FCO	4.509,0	0,0	4.509,0	15,5%
BASA	FNO	4.509,0	0,0	4.509,0	15,5%
FINEP	FNDCT	4.979,1	794,0	4.185,1	14,4%
BNDES	Progamas Agro	1.586,4	139,6	1.446,8	5,0%
BB	FDNE	1.645,0	358,8	1.286,2	4,4%
BNDES	Pronaf	1.203,1	0,8	1.202,3	4,1%
BNDES	PSI	458,9	18,0	440,9	1,5%
BNDES	Proex Equalização	177,3	0,0	177,3	0,6%
BNDES	Pronamp	135,9	0,3	135,6	0,5%
FINEP	Funttel	191,3	63,3	128,0	0,4%
BB	Funcafé	286,4	207,4	79,0	0,3%
BNB	Banco da Terra	100,0	33,0	67,0	0,2%
BB	FDA	135,8	83,9	51,9	0,2%
BNB	Fungetur	58,0	8,0	50,0	0,2%
BB	FTRA	100,0	72,5	27,5	0,1%
BB	Pronaf	62,6	46,0	16,6	0,1%
BB	FDCO	76,9	65,4	11,5	0,0%
BNDES	Cerealistas	4,5	0,0	4,5	0,0%
BNDES	Pronaf - Bônus	1,1	0,0	1,1	0,0%
BNDES	Revitaliza	0,0	0,0	0,0	0,0%
BNB	FMM	0,0	15,0	-15,0	-0,1%
BNB	FDNE	0,0	47,0	-47,0	-0,2%
BB	Proex	716,0	798,5	-82,5	-0,3%
BB	FMM	29,7	1.198,0	-1.168,3	-4,0%
FNDE	FIES	4.041,9	5.567,3	-1.525,4	-5,3%
Total		38.535,0	9.516,9	29.018,1	

Fonte: PCPR 2023 – Seção 2.4.

Para efeito de comparação, o valor líquido de R\$ 29.018,1 milhões do impacto fiscal em 2023 corresponde a 1,53% da receita primária líquida da União no mesmo ano. Em 2022, o impacto foi de R\$ 26.246,6 milhões.

Em 2023, os três fundos constitucionais, FNE, FCO e FNO, corresponderam a 77,7% do total dos subsídios. O Fies, que costumava ficar entre os maiores desembolsos até 2021, restituiu ao Tesouro mais do que recebeu em 2023, gerando não uma despesa, mas uma receita de R\$ 1.525,4 milhões. Esse resultado decorreu da existência de mais contratos antigos que se encontram na fase de pagamento em comparação com os contratos novos que estão na fase de desembolso.

2.3.6 Recuperação de Crédito

O art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estabelece que a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo destacará as ações de recuperação de créditos tributários ou não tributários nas instâncias administrativa e judicial.

Os créditos tributários provêm de obrigação legal relativa a tributos, isto é, imposto, taxa, contribuição social, contribuição de melhoria, contribuição especial e empréstimo compulsório. Em regra, os créditos tributários são divididos em créditos previdenciários ou não previdenciários conforme sua destinação ou não à Previdência Social. Os créditos tributários são geridos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) desde sua constituição até a inscrição em dívida ativa da União (DAU), a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)

Os créditos não tributários são os demais créditos constituídos por autoridade administrativa competente dos órgãos da União ou das autarquias e fundações públicas federais titulares do respectivo direito – multas de trânsito, trabalhistas, valores contratuais da União e valores referentes ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Caso não haja o pagamento dos créditos, o órgão ou entidade de origem encaminha o crédito à correspondente procuradoria da Advocacia-Geral da União (AGU), para fins de controle de legalidade e regularidade, apuração da liquidez, certeza e exigibilidade e eventual inscrição em dívida ativa para cobrança extrajudicial (conciliação prévia e protesto) ou judicial (ação de execução fiscal).

A PGFN é responsável pela cobrança dos créditos tributários e por outros créditos fiscais como taxas e multas do Ministério do Trabalho e valores referentes ao FGTS; a Procuradoria-Geral Federal (PGF), pelos créditos das autarquias e fundações públicas federais; a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), pelos créditos do Banco Central do Brasil (Bacen); e a Procuradoria-Geral da União (PGU), pelos créditos da administração direta federal.

A análise da evolução da arrecadação e do estoque aqui realizada tem por base os dados extraídos da PCPR 2023, derivados dos sistemas de informações gerenciais próprios dos citados órgãos gestores. Para atestar a confiabilidade dessas informações, foram consultados dados abertos dos órgãos e os relatórios de gestão de 2023 do Ministério da Fazenda (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/rgi-consolidado-v-7-28-03-24.pdf>) e da Advocacia-Geral da União (<https://www.gov.br/agu/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/processo-de-contas-anuais/rg23.pdf>).

Conforme registros do Siafi, no fechamento do exercício de 2023, entre os principais créditos com potencial recebimento, havia o montante estimado de R\$ 5.350,33 bilhões, distribuídos como segue: R\$ 2.967,14 bilhões inscritos em dívida ativa a cargo da PGFN, R\$ 2.131,31 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais e R\$ 251,88 bilhões em fase de parcelamento na RFB. Esse valor representa 49,28% do Produto Interno Bruto de 2023 (R\$ 10.856,11 bilhões de acordo com dados do IBGE). A análise da confiabilidade dos números do Siafi é feita no Capítulo 5 deste relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2023.

Créditos Administrados pela RFB

Os créditos ativos administrados pela RFB enquadram-se em uma das seguintes situações: (i) créditos exigíveis, sujeitos à cobrança administrativa e, em caso de não regularização, ao envio à PGFN para inscrição em DAU; (ii) exigibilidade suspensa por processo administrativo ou judicial; e (iii) parcelamento, cuja adesão é da discricionariedade do sujeito passivo.

A tabela a seguir mostra o registro dos saldos das subcontas do crédito tributário geridos pela RFB com exigibilidade suspensa no Siafi. Constata-se que houve um aumento progressivo no saldo total desde 2020, consubstanciando um aumento de 8,9% entre 2022 e 2023, em termos nominais.

Créditos Tributários com Exigibilidade Suspensa

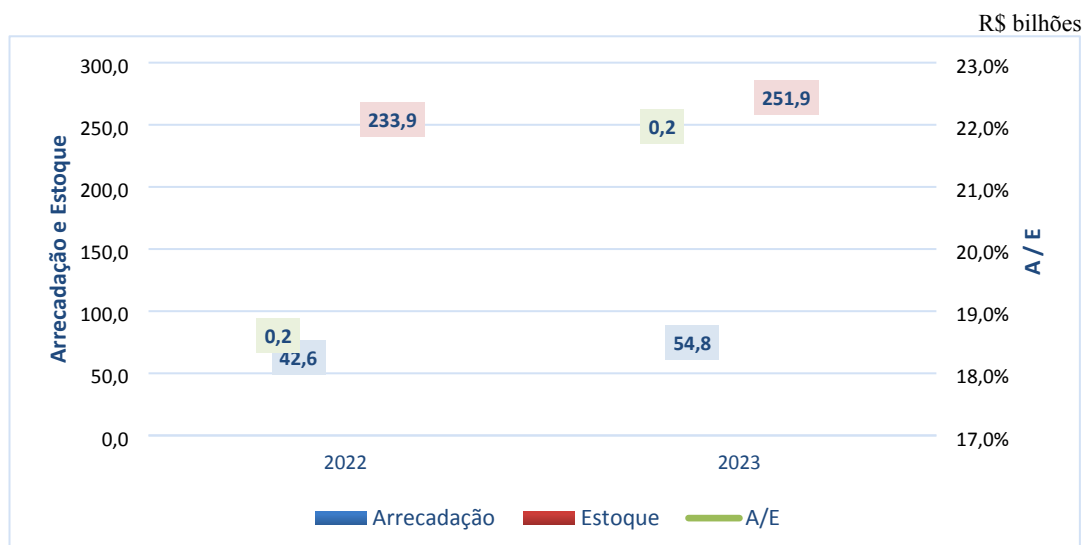
R\$ milhões

Conta Contábil	Tributo	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
8.9.9.9.1.46.01	Impostos	718.753,03	773.226,18	898.153,33	1.015.518,33
8.9.9.9.1.46.02	Contribuições	734.408,72	817.425,65	986.176,70	1.011.870,32
8.9.9.9.1.46.03	Infrações	90.209,80	111.707,75	72.039,60	103.926,59
Total		1.543.371,55	1.702.359,58	1.956.369,63	2.131.315,23

Fonte: Siafi

Quanto aos créditos parcelados administrados pela RFB, o gráfico mostra um aumento da razão consolidada arrecadação/estoque, que alcançou 21,77% em 2023.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Administrados pela RFB



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PCPR 2023

Nos dois exercícios em tela, a modalidade de parcelamento ordinário e simplificado correspondeu a mais da metade das arrecadações e mais de um terço do estoque de créditos parcelados.

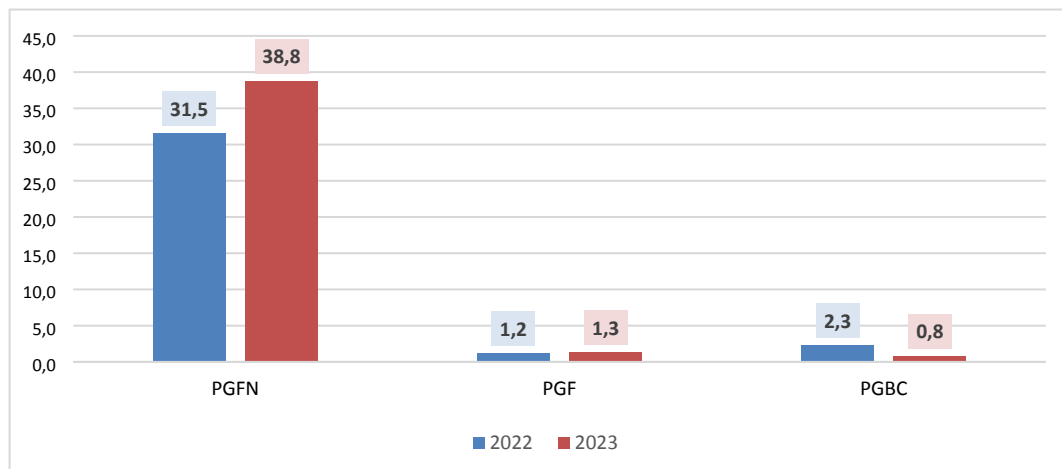
No que se refere às medidas de recuperação de créditos da RFB, destaca-se a instituição do Programa de Redução da Litigiosidade Fiscal (PRLF), que resultou na arrecadação de R\$ 5,6 bilhões em 2023. O órgão buscou ainda o aperfeiçoamento do Sistema de Parcelamento Parametrizável (SiefPar) para permitir a unificação dos parcelamentos e melhor gestão da carteira de créditos parcelados que chegam a R\$ 91,3 bilhões.

Dívida Ativa da União e do FGTS

No que se refere aos créditos inscritos em dívida ativa, os valores arrecadados pela PGFN, PGF e PGBC foram, respectivamente, de R\$ 38,76 bilhões, R\$ 1,32 bilhão e R\$ 0,8 bilhão. A maior parte se deve à adesão do sujeito passivo a algum parcelamento: na PGFN, esse parcelamento correspondeu a 78,3% das arrecadações; na PGBC, a 93,3%. Não houve segregação da arrecadação dos créditos parcelados no âmbito da PGF.

Comparação da Arrecadação dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa, por Procuradoria e exercício

R\$ bilhões



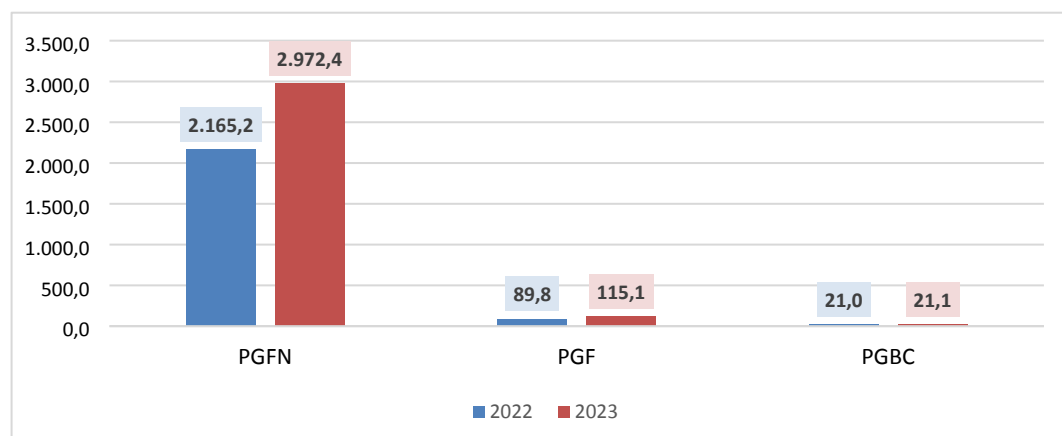
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PCPR 2023: (i) PGFN: DW SIGPGFN; (ii) PGF; (iii) PGBC.

Cabe observar que a PCPR 2023 e a de exercícios anteriores não apresentam qualquer informação sobre a dívida ativa sob responsabilidade da PGU. Compulsando o Relatório de Gestão da AGU 2023, constata-se que a arrecadação da PGU foi de R\$ 1,15 bilhão em 2023, o que revela a materialidade da recuperabilidade de créditos pelo órgão, mas sem informar o valor em estoque.

Quanto aos valores em estoque na PGFN, PGF e PGBC, o gráfico a seguir mostra serem, respectivamente, de R\$ 2.972,36 bilhões, R\$ 115,05 bilhões e R\$ 21,07 bilhões.

Comparação do Estoque dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa, por Procuradoria e exercício

R\$ bilhões

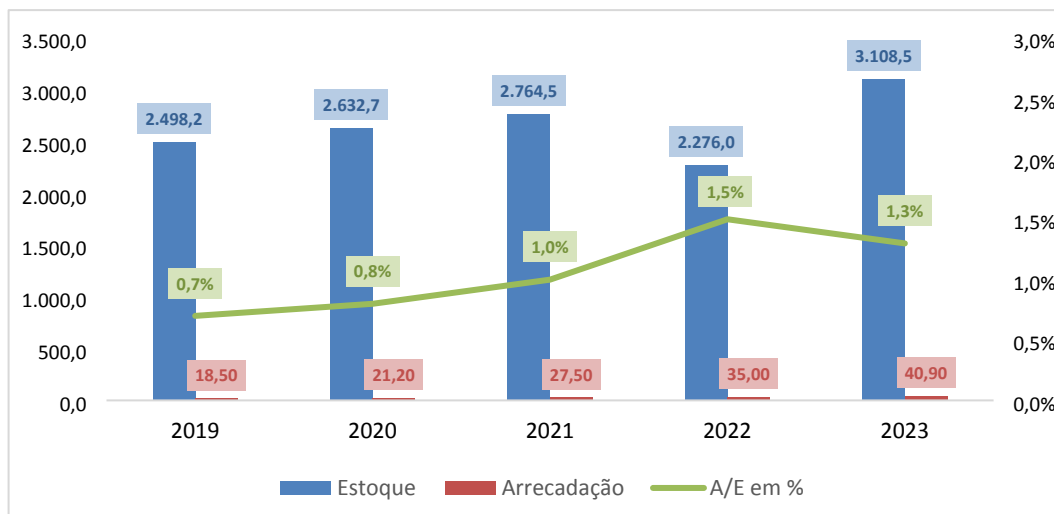


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PCPR 2023: (i) PGFN: DW SIGPGFN; (ii) PGF; (iii) PGBC.

A razão arrecadação/estoque (grau de recuperabilidade) é um índice comumente utilizado para avaliar o desempenho da macrogestão na recuperação de créditos, mas deve ser relativizado por peculiaridades na administração do direito, tais como: natureza ou categoria do crédito, restrições legais e fatores econômicos e institucionais. Em 2023, a razão consolidada arrecadação/estoque da dívida ativa foi de 1,3%, inferior ao índice de 1,5% registrado em 2022, porém acima da média dos últimos cinco anos.

Grau de recuperabilidade da Dívida Ativa no período de 2019 a 2023

R\$ bilhões



Fontes: PCPRs 2019 a 2023

Os créditos da dívida ativa podem ainda ser segregados em razão da classificação do *rating* realizado pela PGFN para fins de definição do grau de recuperabilidade do ativo. Os créditos são divididos em: classe “A”, créditos com alta perspectiva de recuperação; classe “B”, créditos com média perspectiva de recuperação; classe “C”, créditos com baixa perspectiva de recuperação; e classe “D”, créditos irrecuperáveis. Os valores atualizados dos créditos por classe, segregados em créditos não tributários (CNT), tributários previdenciários (CTP) e tributários não previdenciários (CTNP), constam da tabela abaixo. Segundo registros do Siafi, os créditos irrecuperáveis (classe “D”) representaram 49,0% do total em 2022, reduzindo-se para 47,9% em 2023. Apesar da diminuição no percentual do total da Dívida Ativa, em valores absolutos, o total de créditos classe “D” se elevou de R\$ 1.329.862,24 milhões para R\$ 1.422.357,71 milhões.

Créditos da Dívida Ativa segundo *rating* PGFN

R\$ milhões

Classe (Rating)	Conta Contábil	Natureza do crédito	Saldo	Saldo
			31/12/2022	31/12/2023
(A)	8.9.9.9.1.48.01	CTNP	234.258,44	194.728,94
	8.9.9.9.1.48.05	CTP	46.457,96	45.412,08
	8.9.9.9.1.48.09	CNT	3.812,92	4.444,76
	Subtotal		277.786,19	244.585,78
(B)	8.9.9.9.1.48.02	CTNP	519.751,02	647.050,89
	8.9.9.9.1.48.06	CTP	202.607,39	221.918,99
	8.9.9.9.1.48.10	CNT	12.873,71	14.069,63
	Subtotal		666.673,90	883.039,51
(C)	8.9.9.9.1.48.03	CTNP	232.099,46	269.296,75
	8.9.9.9.1.48.07	CTP	125.191,19	139.554,31
	8.9.9.9.1.48.11	CNT	7.257,98	8.307,67
	Subtotal		361.684,62	417.158,73
(D)	8.9.9.9.1.48.04	CTNP	964.139,81	1.047.820,79
	8.9.9.9.1.48.08	CTP	293.525,55	296.918,31
	8.9.9.9.1.48.12	CNT	72.196,88	77.618,61
	Subtotal		1.329.862,24	1.422.357,71

Classe (Rating)	Conta Contábil	Natureza do crédito	Saldo	Saldo
			31/12/2022	31/12/2023
Total			2.714.172,30	2.967.141,73

Fonte: Siafi, PCPR 2023 e Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Fazenda 2023

Relativamente às medidas de recuperação de créditos por parte das procuradorias, interessante destacar o processo para aplicação do *rating* realizado pela PGFN para os créditos da PGF, o que está em fase de implementação, bem como a conclusão do procedimento de centralização dos sistemas de cobrança extrajudicial deste órgão. Destaca-se ainda a transação celebrada pela PGF com a Unimed-RJ consolidando a renegociação da dívida envolvendo R\$ 252 milhões distribuídos em 1.458 créditos, tendo a empresa se comprometido ao pagamento de R\$ 211 milhões, dos quais R\$ 134 milhões de entrada.

Confiabilidade, completude e transparência dos dados constantes da PCPR 2023

A completude de uma prestação de contas pressupõe que toda informação material seja identificada, enquanto a confiabilidade das informações depende da isenção de erros significativos e do equilíbrio entre pontos fortes e fracos. Esses são princípios básicos para preparação de um relatório integrado, conforme estrutura adotada pelo TCU para as prestações de contas ordinárias (IN TCU 84/2020 e <https://relatointegradobrasil.com.br/home/framework/>).

Com relação ao conjunto de dados dos créditos ativos de devedores da União, inclusive os garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, é preciso promover a sua transparência ativa conforme art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em conformidade com a Política de Dados Abertos (Decreto 8.777/2016), ressalvadas as informações protegidas por sigilo fiscal (art. 198, §3º, II, do Código Tributário Nacional).

A análise da confiabilidade, completude e transparência dos dados relativos à recuperação dos créditos divulgados no tópico 2.3.6 da PCPR 2023 foi feita a partir da comparação com as seguintes fontes de informação: relatórios de gestão de 2023 do Ministério da Fazenda (MF) e da Advocacia-Geral da União (AGU); sítio na internet dos órgãos gestores dos créditos (transparência ativa); sistema informatizado do governo (Siafi).

Considerando os princípios da confiabilidade e da completude, bem como o disposto no art. 58 da LRF, constata-se que a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo não apresentou todas as informações materialmente relevantes quanto à recuperação de créditos da União, pois faltou divulgar os créditos da administração direta federal recuperados pela Procuradoria-Geral da União (PGU) no exercício em tela, bem como dos créditos passíveis de recuperação constantes do seu estoque. O Relatório de Gestão da AGU 2023, vale ressaltar, apontou que a arrecadação da PGU foi de R\$ 1,15 bilhão em 2023, o que revela a materialidade da informação, mas silencia quanto ao estoque administrado pela PGU, não sendo possível, portanto, avaliar o grau de recuperabilidade dos créditos dessa procuradoria.

A análise referente à transparência ativa dos dados divulgados na PCPR 2023 se deu por meio de consulta ao sítio dos órgãos internet: RFB, PGFN, PGF e PGBC. No que se refere à PGF ou PGBC, os créditos em recuperação por essas procuradorias não são divulgados em dados abertos, o que inviabiliza que seja feita qualquer conferência.

Quanto aos créditos fiscais, apesar de a RFB disponibilizar dados referentes à arrecadação e créditos ativos do órgão em formato “csv”, a consulta a esses dados é de difícil compreensão pela sociedade em geral e não possibilita acompanhar a sua evolução no tempo. Já a PGFN, além de

apresentar dados abertos, disponibiliza painéis da dívida ativa e das negociações, possibilitando assim uma maior transparência. Enfim, somente foi possível conferir os dados da arrecadação da dívida ativa do órgão constantes da PCPR 2023 com os dados divulgados por meio do painel da dívida ativa.

No que se refere à confiabilidade dos dados apresentados, além de divergências entre os registros nos sistemas utilizados pelos órgãos e no sistema Siafi, há outros casos que merecem destaque. A primeira divergência é quanto ao valor do estoque de crédito inscrito em dívida ativa na PGFN. O item 2.3.6.1 da PCPR 2023 informa o valor total de R\$ 2,972 trilhões (fonte DW SIGPGFN), valor superior ao total apresentado quando da classificação da dívida ativa por *rating*, cujo saldo total foi de R\$ 2.967 trilhões (fonte Siafi). Essa diferença de aproximadamente R\$ 5 bilhões não foi explicada, revelando falta de coerência no indicador de valor do estoque de crédito inscrito em dívida ativa na PGFN utilizado na PCPR.

Outra divergência apresentada se refere aos dados constantes da PCPR 2023 frente os mesmos dados informados na PCPR 2022. Relativamente aos parcelamentos de créditos sob a administração da RFB no ano de 2022 (item 2.3.5), constou como sendo de R\$ 38,36 bilhões na PCPR 2022 e R\$ 42,60 bilhões na PCPR 2023. Esse acréscimo de aproximadamente 10% do total arrecadado não teve qualquer esclarecimento na PCPR 2023, porém a prestação de contas deve apresentar informações em bases coerentes ao longo do tempo, de maneira a permitir um acompanhamento das séries históricas, o que não se verificou no caso dos parcelamentos de créditos sob a administração da RFB.

Verificando os dados apresentados na PCPR em comparação com outros instrumentos de transparência ativa, também foi encontrada divergência. O painel de dados da dívida ativa da PGFN disponível ao público apresenta o valor de R\$ 46,99 bilhões recuperados, valor superior aos R\$ 38,76 bilhões informados na PCPR 2023. Já os Relatórios de Gestão da AGU e do Ministério da Fazenda apresentam o dado arrecadação da Dívida Ativa da União e do FGTS no montante de R\$ 43,8 bilhões. Não há justificativa para as divergências detectadas.

Registra-se que os dados apresentados estão de acordo com as informações requeridas no Anexo I da IN-TCU 79/2018, que define o conteúdo e o detalhamento do relatório sobre o desempenho da arrecadação para fins de atendimento do art. 58 da Lei Complementar 101/2000.

Sobre a ausência de divulgação das ações de recuperação de créditos da Procuradoria-Geral da União (PGU), em resposta a diligência realizada pela AudFiscal, o Coordenador-Geral de Auditoria de Políticas Econômicas da Secretaria Federal de Controle Interno observou que atualmente existe projeto conjunto entre TCU e Controladoria-Geral da União (CGU) para a reformulação da PCPR com possíveis efeitos sobre determinações contidas na referida instrução normativa.

Especificamente quanto às informações da PGU, informa ainda que “a CGU entende que poderá passar a incorporar tais dados a partir das Contas de 2024, inclusive, considerando a necessidade de se redefinir juntamente com esse Tribunal, o conteúdo e o detalhamento de todas [as] peças que comporão a PCPR”.

Em vista disso, cabe registrar a necessidade de promoção pelo Poder Executivo da transparência ativa do conjunto de dados dos créditos ativos de devedores da União, inclusive os garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, de modo a dar cumprimento ao art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o que possibilitará a conferência das informações relativas às ações de recuperação de créditos constantes da prestação de contas.

RECOMENDAÇÃO

Recomendar ao Poder Executivo que aprimore os mecanismos de transparência referentes às informações de créditos ativos de devedores da União, inclusive os créditos garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, em observância ao art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

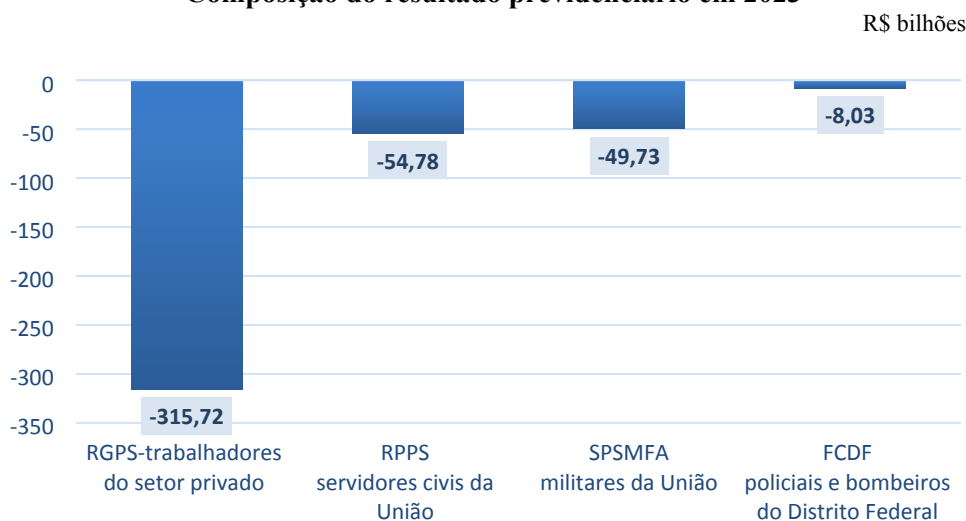
2.3.7. Resultado dos Regimes de Previdência Pública

A presente seção refere-se aos resultados dos regimes de previdência mantidos pela União. Trata-se do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende aos trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativo aos servidores federais civis; e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).

A União também é responsável pela previdência dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por intermédio do fundo de natureza federal (Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF) previsto no rol de competências materiais exclusivas da União (art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal), assim como da previdência dos servidores dos ex-Territórios dos Estados do Amapá e Roraima, por força do art. 31 da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, alterado pela EC 98/2017, que promoveu a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios mencionados, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas.

A análise dos regimes de previdência mantidos pela União justifica-se por seu elevado montante financeiro. Em 2023, os regimes de previdência apresentaram, conjuntamente (RGPS, RPPS, SPSMFA e FCDF), déficit de R\$ 428 bilhões. Esse valor equivale à diferença entre as receitas arrecadadas, R\$ 638 bilhões, e as despesas empenhadas, R\$ 1,066 trilhão. O gráfico a seguir indica a composição do déficit previdenciário em 2023.

Composição do resultado previdenciário em 2023



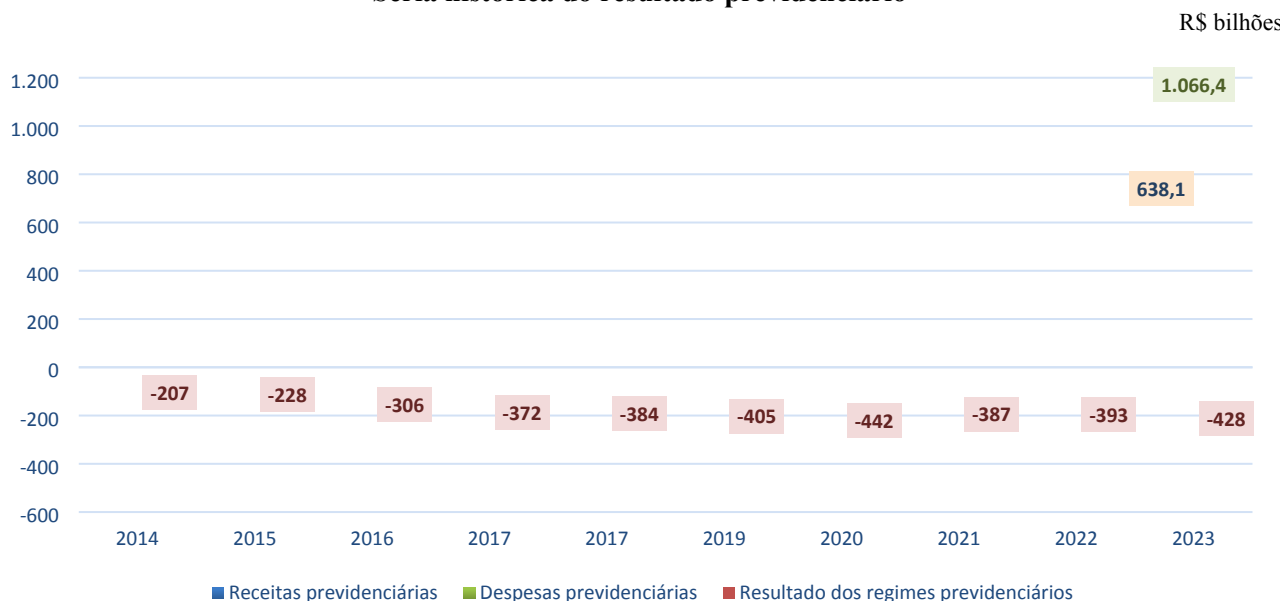
Fonte: RREO (dez/2023).

Pela distribuição, 73,7% do déficit previdenciário (R\$ 315,7 bilhões) concentram-se no RGPS, enquanto 26,3% do déficit (R\$ 112,5 bilhões) se referem aos benefícios previdenciários dos

demais regimes, assim distribuídos: i) R\$ 54,8 bilhões, ao RPPS-civil federal e previdência dos ex-Territórios de Amapá e Roraima; ii) R\$ 49,7 bilhões, ao SPSMFA; e iii) R\$ 8,03 bilhões, ao FCDF.

O déficit previdenciário em 2023, de R\$ 428,3 bilhões, foi 9,1% superior ao de 2022 (R\$ 392,7 bilhões). Conforme se verifica no gráfico abaixo, isso ocorreu após anos de aumentos sucessivos do déficit da previdência, até atingir o ápice de R\$ 442,2 bilhões em 2020, e de uma redução na sequência de mais de 10% em 2021, quando ficou em R\$ 387,4 bilhões, já em números atualizados pelo IPCA.

Série histórica do resultado previdenciário



Fonte: RREO (dez/2023).

Em particular, a elevação do déficit previdenciário em 2023 decorreu da maior elevação das despesas previdenciárias em comparação às receitas. Enquanto a arrecadação da receita aumentou 4,6% em termos reais, de 2022 para 2023, passando de R\$ 610 bilhões para R\$ 638 bilhões, a despesa aumentou 6,3%, passando de R\$ 1,003 trilhão para mais de R\$ 1,066 trilhão, também em valores deflacionados. Conforme detalhado ao final deste tópico, parte relevante do aumento se deve ao crescimento nos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios, ao crescimento do número de beneficiários do RGPS e à elevação real do salário mínimo em 2023.

Os melhores resultados em 2021 e 2022 refletem, em alguma medida, as novas regras aprovadas em virtude da EC 103/2019 (Reforma da Previdência), que alterou os parâmetros para a obtenção e fruição de benefícios previdenciários. Todavia, alerta-se que em 2023 o déficit previdenciário majorou, ficando próximo ao de 2020, que foi o maior déficit dos últimos dez anos.

De qualquer forma, os efeitos positivos para as contas públicas advindos da reforma serão auferidos crescentemente nos próximos anos, sendo certo que, como assinalou o Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, “o assunto previdência será, por anos, por décadas, objeto de discussão e debates na busca de sua sustentabilidade financeira em equilíbrio com a proteção aos beneficiários”.

Ao analisar a série histórica dos resultados da previdência, verifica-se que, nos últimos nove anos, o déficit previdenciário cresceu a uma média anual de 9,1% ao ano. No mesmo período, a despesa primária não previdenciária da União apresentou média de crescimento bem menos acentuada, de 3,4% ao ano, ao passo que o PIB brasileiro teve incremento médio de 0,5% ao ano.

Nesse cenário, o déficit previdenciário constitui quantia cada vez mais vultosa, quando comparada às demais obrigações governamentais. Ademais, o déficit cresce a uma média muito superior ao crescimento da economia.

Taxa de crescimento das despesas primárias da União e do PIB

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média
Taxa de crescimento do déficit previdenciário em termos reais									
10,4%	34,3%	21,6%	3,2%	5,5%	9,1%	-12,4%	1,4%	9,1%	9,1%
Taxa de crescimento das despesas primárias não previdenciárias em termos reais									
-1,8%	-4,6%	-4,3%	1,4%	4,6%	47,9%	-33,9%	4,2%	17,3%	3,4%
Taxa de crescimento do PIB									
-3,5%	-3,3%	1,3%	1,8%	1,2%	-3,3%	4,8%	3,0%	2,9%	0,5%

Fonte: RREO (dez/2023), SIOP e Tabelas IBGE 4º trimestre 2023.

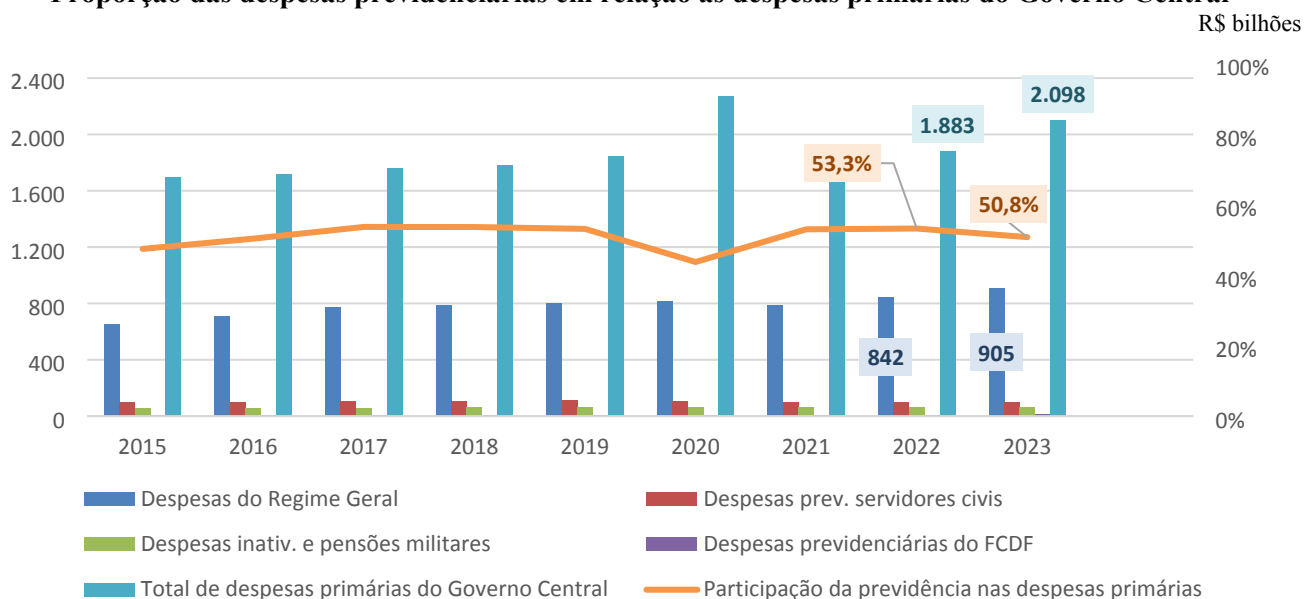
Os dados informados nesta seção foram obtidos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO); dos Relatórios do Tesouro Nacional (RTN); dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS); das projeções presentes no Anexo V à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023; das tabelas do IBGE; e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Os valores apresentados das receitas são os de receitas arrecadadas e os das despesas são os de despesas empenhadas, exceto quanto aos valores do RGPS separados por clientela urbana e rural, a serem apresentados na sequência, que seguem o critério de regime de caixa. Ademais, todos os valores anteriores a 2023 foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Resultados e impacto nas contas públicas

O gráfico seguinte apresenta a trajetória das despesas previdenciárias, comparadas à evolução de todas as despesas primárias do governo. Do montante das despesas primárias, foram subtraídas as despesas relativas às transferências constitucionais e legais.

Proporção das despesas previdenciárias em relação às despesas primárias do Governo Central



Fonte: RREO (dez/2023) e SIOP.

O gráfico revela que a despesa primária total do Governo Central em 2023 (R\$ 2,098 trilhões) alcançou nível superior àquele registrado nos anos precedentes, com exceção do ano de 2020, em que as despesas primárias se elevaram em virtude das ações voltadas ao combate do Coronavírus, elevando-se 11,5% em relação ao ano de 2022.

Quanto aos regimes previdenciários, as despesas com a previdência de servidores civis e militares federais, que somadas totalizaram R\$ 153 bilhões, tiveram uma pequena queda real em 2023, variando -0,5%. Em sentido oposto, as despesas previdenciárias do FCDF aumentaram em 18,3%, alcançando R\$ 9 bilhões, e as do RGPS, no valor de R\$ 905 bilhões, ascenderam 7,5% em relação ao exercício de 2022. Como resultado, a participação da despesa previdenciária no total das despesas primárias teve queda, passando de 53,8% em 2022 para 50,8% em 2023.

Observa-se que, desde 2016, as despesas previdenciárias correspondem a mais de 50% do total das despesas primárias, com exceção do ano de 2020. Ademais, ao longo dos anos, as despesas alocadas na função da previdência social constituem o maior grupo de despesas primárias, seguido pelos grupos de despesas alocadas nas funções: assistência social, saúde, educação, defesa nacional e trabalho.

Levando-se em conta a restrição imposta por regras fiscais necessárias para a contenção do endividamento público, associada ao crescimento projetado dos gastos previdenciários, que crescem a uma taxa anual superior às demais despesas primárias, conclui-se que a tendência é de se manter o achatamento das demais despesas públicas, com potenciais consequências negativas para os investimentos governamentais e a qualidade e extensão dos serviços públicos prestados pela União.

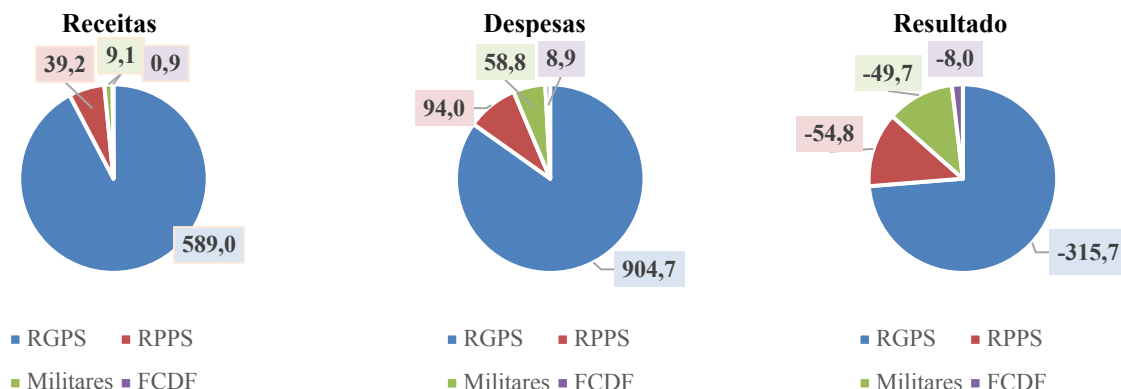
Essa conclusão é respaldada pelas estimativas do Anexo de Metas Fiscais do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024. Para este exercício e para os dois seguintes, projeta-se – com fulcro em variáveis como massa salarial, crescimento vegetativo dos benefícios e Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) apurado pelo IBGE, que corrige também o salário-mínimo, além de crescimento ou retração do PIB – que as despesas com benefícios previdenciários respondam por mais de 40% do total da despesa primárias da União. Assim, infere-se que a expansão das demais políticas públicas depende de maior controle dos gastos previdenciários, a exemplo das medidas previstas na Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) e na Lei 13.846/2019.

As despesas do RGPS têm grande impacto no crescimento total das despesas previdenciárias ao longo dos anos. Conforme se observa do gráfico acima, em termos reais, o crescimento das despesas do RGPS foi maior que o dos demais regimes previdenciários (RPPS, SPSMFA e FCDF). Nos últimos 9 anos, relativamente ao ano de 2015, as despesas do RGPS aumentaram em 39,4%, passando de R\$ 649 bilhões para R\$ 905 bilhões, ao passo que as demais despesas da previdência aumentaram em 3,1%, passando de R\$ 156,9 bilhões para R\$ 161,7 bilhões.

Os três gráficos abaixo contemplam a distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários mantidos pela União, em 2023.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2023

R\$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2023).

Observa-se a grande proporção do RGPS em relação aos demais regimes, correspondendo a 92,3% das receitas, 84,8% das despesas e a 73,7% do déficit previdenciário.

Resultado do Regime Próprio de Previdência Social e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas

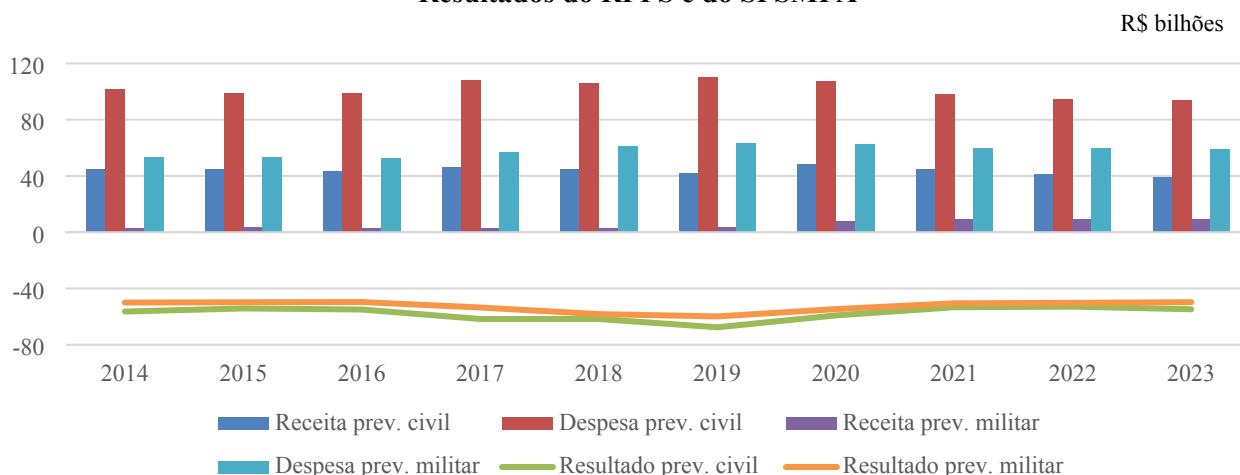
O RPPS-Civil compreende benefícios pagos a servidores civis da União e a seus dependentes; de forma similar, o Sistema de Proteção Social das Forças Armadas e seus benefícios atendem a militares inativos, pensionistas e dependentes.

Nos últimos anos, foram alterados os dispositivos constitucionais e legais que regem ambos os regimes, afetando as regras de aposentadoria, pensão e proventos da inatividade de servidores civis e militares, com o fito de buscar melhores resultados financeiros no futuro.

A diferença entre os regimes é que o RPPS-Civil é mantido por contribuições previdenciárias dos servidores ativos, inativos e pensionistas, com alíquotas progressivas incidentes sobre o valor base de contribuição ou benefício recebido, que variam de 7,5% a 22%; contribuição patronal da União correspondente ao dobro da contribuição do servidor ativo; e, enquanto houver, cobertura do déficit previdenciário mediante aporte financeiro do Tesouro Nacional. Ainda, a União pode instituir alíquota extraordinária para equacionar o déficit atuarial, consoante o art. 149 da Constituição.

Já o regime das forças armadas (SPSMFA) conta com regras de inatividade próprias, oriundas de uma concepção administrativa de aposentadoria, financiada pela União, em decorrência de seu estatuto jurídico e de regime específico de pensões militares (Leis 3.765/1960 e 6.880/1980).

O gráfico a seguir apresenta a série histórica dos resultados do RPPS-Civis e do SPSMFA (militares da União), corrigidos pela inflação:

Resultados do RPPS e do SPSMFA


Fonte: RREO (dez/2023).

Os dados de 2023 revelam que as receitas próprias do sistema, provenientes de contribuições dos segurados e patronal, no valor de R\$ 39,2 bilhões, financiaram 41,7% dos benefícios no RPPS-Civis (redução de 2 p.p. em relação ao ano anterior), uma vez que as despesas totalizaram R\$ 94 bilhões.

Enquanto as receitas do RPPS-Civil tiveram queda de 5% no último ano, passando de R\$ 41,3 bilhões para R\$ 39,2 bilhões, as despesas praticamente ficaram estáveis, tendo redução de 0,2%, passando de R\$ 94,2 bilhões para 94 bilhões. Dessa forma, o resultado do RPPS-Civil, em 2023, foi de déficit de R\$ 54,8 bilhões, equivalente a 0,5% do PIB e a 4,4% da receita corrente líquida da União. O resultado negativo de 2023 foi 3,5% maior do que o de 2022, que foi deficitário em R\$ 52,9 bilhões.

Em duas décadas, o RPPS-Civil federal passou por diversas reformas constitucionais, com destaque para a que resultou na criação do regime de previdência complementar (RPC) pela Lei 12.618/2012. Com a criação do RPC, parte das contribuições dos servidores civis federais, e da respectiva contribuição patronal, passou a ser recolhida para a previdência complementar (referente à remuneração que excede o teto do RGPS), o que gerou impacto negativo na arrecadação do RPPS-Civil.

Somam-se a isso os efeitos da migração entre regimes previdenciários. Isso ocorre porque o artigo 3º, parágrafo 1º, da Lei 12.618/2012 assegura um direito aos servidores que optarem pela migração para o RPC enquanto ainda estão na ativa, garantindo que tanto aposentados quanto pensionistas possam perceber o chamado benefício especial. Esse benefício especial constituirá despesa primária para União, quando esse servidor passar à inatividade.

Nesse sentido, visando verificar os potenciais impactos dessas mudanças de regimes de previdência e outros, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) realizará fiscalização acerca da sustentabilidade dos regimes de previdência, a fim de verificar os ingressos de recursos e gastos presentes e futuros, bem como a adequação dos regimes de previdência às normas vigentes e às projeções atuariais de longo prazo.

A União possui cerca de 646 mil servidores ativos. Desses servidores, 146 mil (22,6%) são participantes ativos da previdência complementar do setor público federal (Funpresp-EXE, Funpresp-LEG e Funpresp-JUD), conforme dados do Anuário Estatístico da Previdência Social 2022-2023 e do Relatório Gerencial de Previdência Complementar de setembro/2023.

O SPSMFA, dos militares da União, caracteriza-se por uma baixa geração de receitas, decorrente do modelo legal adotado. Em 2023, o valor da receita foi de R\$ 9,1 bilhões, enquanto o da despesa foi de R\$ 58,8 bilhões, resultando em déficit de R\$ 49,7 bilhões. Destaca-se a reduzida

capacidade interna de cobertura do sistema de proteção social dos militares: apenas 15,4% das despesas foram custeadas por contribuições de militares.

Desde 2019, vem ocorrendo redução do déficit previdenciário do SPSMFA, sendo que o de 2023 foi 1% inferior ao de 2022, que foi de R\$ 50,2 bilhões. Isso já reflete, em parte, a aplicação das novas regras contributivas para a pensão militar aprovadas pela Lei 13.954/2019. Com as alterações introduzidas pela lei em questão, a taxa de cobertura interna das despesas do SPSMFA subiu de 5,4% em 2019 para 15,5% em 2023. Ainda, no mesmo período, as receitas arrecadadas para o custeio das pensões militares passaram de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 9,1 bilhões, aumentando mais de 160%, enquanto as despesas decresceram 7,1%.

No que tange ao regime de previdência dos servidores da segurança pública do Distrito Federal, organizados e mantidos pela União por imperativo constitucional que determina o rol de competências materiais exclusivas da União (art. 21, inciso XIV), o FCDF apresentou um déficit previdenciário de R\$ 8 bilhões, superior em 17% ao de 2022, e o maior dos últimos quatorze anos. Esse resultado compromete, cada vez mais, a margem de expansão da despesa com pessoal do setor, tendo em vista o estabelecido no art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF.

Em 2022, a contabilidade pública da União passou a registrar o ingresso da contribuição patronal dos agentes de segurança pública do Distrito Federal nas receitas do FCDF, ao contrário do que vinha ocorrendo nos exercícios de 2020 e 2021. A receita proveniente dessa contribuição patronal, em valores correntes, foi de R\$ 463,9 milhões em 2022 e de R\$ 699,7 milhões em 2023.

O devido recolhimento da contribuição patronal para o FCDF é obrigação indispensável para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do fundo, além de atender ao disposto no art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

Nesse sentido, as disfunções do regime de previdência do FCDF e seus reflexos fiscais foram tratados pela primeira vez no Acórdão 1.573/2006-TCU-Plenário (relator: Ministro Valmir Campelo), quando se apontou a necessidade de instituir e recolher ao FCDF a contribuição patronal (item 9.4), determinação reiterada pelo item 9.2 do Acórdão 1.316/2009-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

A questão foi amplamente discutida na sucessão de embargos de declaração e recursos apreciados pelos Acórdãos 1.633/2016 e 2.189/2016 (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 1.224/2017 e 1.890/2017 (relator: Ministro Aroldo Cedraz), todos do Plenário.

Por último, o Acórdão 1.244/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) determinou que o então Ministério da Economia e a Advocacia-Geral da União adotassem as providências administrativas e judiciais necessárias a fim de ultimar o ressarcimento ao FCDF, pelo Governo do Distrito Federal (GDF), dos valores das contribuições previdenciárias dos servidores civis e militares da segurança pública distrital, indevidamente repassados ao GDF e por ele retidos, no período de janeiro de 2003 a agosto de 2016, com medidas a serem implementadas no prazo de noventa dias, a partir do término do quadro de crise provocada pela pandemia do coronavírus no âmbito do Distrito Federal.

Esse Acórdão 1.244/2020 foi objeto de pedido de reexame interposto pelo Distrito Federal. Por meio do Acórdão 382/2024-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), de 6/3/2024, o referido pedido foi conhecido, mas no mérito teve o seu provimento negado.

Resultado do Regime Geral de Previdência Social

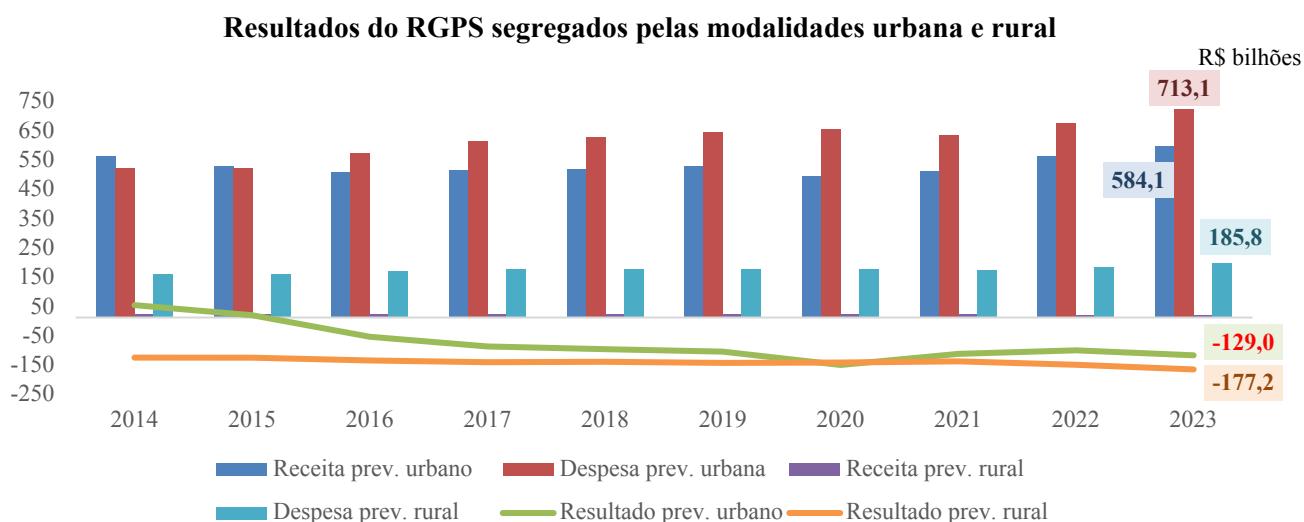
O RGPS compõe-se de pagamento de benefícios previdenciários e acidentários, como aposentadorias urbana e rural e por invalidez; pensões por morte; auxílios; salário-maternidade; dentre outros benefícios previstos no art. 201 da Constituição. É um regime de adesão obrigatória para todos os trabalhadores formais do setor privado e para os servidores dos municípios que não possuam regime próprio de previdência.

Conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social, em dezembro de 2023, foram emitidos 39.302.547 benefícios previdenciários, dos quais 74,2% correspondem à clientela urbana e 25,8% à rural. De outra parte, 57.453.428 pessoas contribuem para o RGPS, segundo dados de 2022.

O RGPS possui regras de contribuição e cálculo de benefícios específicas para trabalhadores rurais. A principal é quanto à contribuição, uma vez que basta o trabalhador rural comprovar exercício de atividade para obter a aposentadoria por idade, sem necessidade de realizar contribuições à previdência. A partir de 1º/1/2023, a comprovação da atividade rural exige inscrição no Cadastro Nacional de Informações Sociais-CNIS (art. 38-B, § 1º, da Lei 8.213/1991).

Cabe destacar que a apuração do resultado do RGPS por clientela urbana e rural é realizada pelo Ministério da Previdência Social (MPS) segundo metodologia própria, pelo critério de regime de caixa, distinto do critério de apuração dos demais dados previdenciários ora apresentados (aferidos pelo critério de receitas arrecadadas e despesas empenhadas). Assim sendo, os dados específicos sobre a previdência urbana e rural, extraídos do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), de dezembro/2023, não são diretamente comparáveis aos demais dados previdenciários apresentados neste tópico, os quais foram extraídos do RREO.

O gráfico abaixo apresenta os resultados do RGPS por clientela urbana e rural, em termos reais:



Fonte: RTN (dez/2023).

Ao analisar os dados da modalidade urbana, verifica-se que a previdência urbana teve superávits nos anos de 2014 e 2015, favorecida pelo mercado de trabalho aquecido no período. Porém, em 2015, houve queda de receitas, da ordem de 6,3% em relação ao ano anterior, em valores corrigidos pela inflação, que passaram de R\$ 551,9 bilhões para R\$ 517,3 bilhões. Somente em 2022, a arrecadação retornou aos níveis de 2014, atingindo novamente R\$ 551 bilhões. Em 2023, a arrecadação líquida urbana teve um acréscimo de 6% em relação ao ano anterior, totalizando R\$ 584,1 bilhões.

Quanto à despesa, observa-se tendência de alta ao longo do decênio. Observou-se queda das despesas em relação ao ano anterior somente nos anos de 2015 e 2021. Em 2023, as despesas com benefícios previdenciários urbanos totalizaram R\$ 713,1 bilhões, o que representa um acréscimo de 7,6% em relação ao ano anterior e de 39,9% em relação ao ano de 2014.

O resultado previdenciário urbano, representado pela linha contínua, conjuga essas duas variáveis (receitas e despesas). Verifica-se que houve uma piora significativa do resultado a partir de 2015. Após o RGPS-Urbano atingir o pior resultado da série, em 2020, ocorreu uma inversão da trajetória, e o déficit se reduziu em 2021 e 2022. Porém, voltou a aumentar em 2023, passando o déficit previdenciário urbano de R\$ 112 bilhões para R\$ 129 bilhões.

No que se refere à previdência rural, destaca-se que ela possui características de programa assistencial, por não exigir histórico de contribuição da maior parte dos segurados e por atender a amplo número de pessoas. O provento pago à maior parte dos inativos rurais é indexado ao valor de um salário-mínimo, de modo que a valorização desse salário aumenta as despesas e o déficit da previdência rural. Em 2023, o montante arrecadado (R\$ 8,6 bilhões) equivaleu a apenas 4,6% do valor desembolsado pela União em benefícios previdenciários - Rural (R\$ 185,8 bilhões).

O resultado negativo da previdência rural, em 2023, foi de R\$ 177,2 bilhões, representando cerca de 1,6% do PIB e de 14,4% da receita corrente líquida da União. Dessa forma, a previdência rural, que responde por somente 25,8% da quantidade total de benefícios emitidos pelo RGPS, teve, em termos absolutos, resultado negativo mais acentuado que o da previdência urbana. Em 2023, o déficit previdenciário rural foi 37,3% superior ao urbano.

O resultado previdenciário do RGPS é influenciado por uma complexidade de fatores. Porém, é possível citar a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019) – que alterou regras de acesso, alíquotas e outras normas do RGPS – como um fator relevante de contribuição para o aumento da arrecadação, ocorrido nos anos de 2021 a 2023.

Do lado da despesa, destaca-se a mudança demográfica em curso no Brasil, pautada pelo aumento da expectativa de vida ao nascer, redução da taxa de mortalidade, contínua e persistente redução da taxa de fecundidade e aumento da expectativa de sobrevida de pessoas em idades mais avançadas (Anexo IV.5 do PLDO 2024).

Especificamente para o ano de 2023, entre os fatores que concorreram para o aumento das despesas do RGPS, estão, principalmente: i) crescimento nos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios (julgamento do STF das ADIs 7.064 e 7.047); ii) aumento do número de beneficiários do RGPS (+2,6%, média dezembro de 2022 a novembro de 2023 em comparação a dezembro de 2021 a novembro de 2022 – Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social); e iii) aumento real de 1,4% do salário mínimo em 2023, conforme Medida Provisória 1.143/2022, e posterior aumento previsto na Medida Provisória 1.172/2023 (Relatório do Tesouro Nacional, dezembro de 2023, p. 10).

2.4. Dívida Pública

2.4.1. Dívida Bruta do Governo Geral e DPF

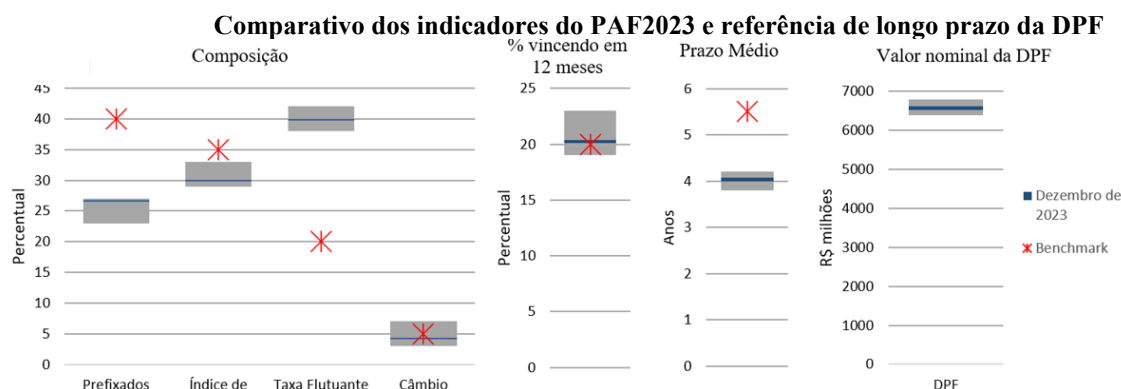
Em 2023, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) como percentual do PIB aumentaram em relação ao ano anterior, indicando que as pressões exercidas pelos juros, pelo déficit primário e por outros elementos que contribuem para o crescimento da dívida superaram os efeitos redutores, como o próprio crescimento econômico. Os indicadores que representam a qualidade e o custo da dívida, numa visão geral, também sofreram degradação.

A situação foi agravada pelo déficit primário do governo central, que atingiu 2,4% do PIB em 2023, um nível considerado elevado em comparação aos anos anteriores. Desconsiderando o ano de 2020, que foi marcado por circunstâncias excepcionais devido à pandemia da covid-19, o déficit de 2023 é o mais alto registrado desde 2016, quando atingiu o valor de 2,5% do PIB. A decisão do STF que permitiu o pagamento de precatórios acumulados justificou parte desse déficit, ao antecipar o efeito fiscal que seria observado apenas em 2027.

Indicadores de custo e risco da DPF e da DBGG-metodologia Br						
	DPF			DBGG-Metodologia Br		
	2022	2023	Conclusão	2022	2023	Conclusão
% do PIB	59,0	60,0	Piora	71,7	74,3	Piora
% de dívida indexada à Selic	38,3	39,7	Piora	45,3	48,2	Piora
% Vencendo em 12 meses	22,1	20,1	Melhoria	28,6	29	Piora
Custo ac. em 12 meses	10,2	10,5	Piora	10,8	11,30	Piora

Fonte: Relatório Anual da Dívida (RAD) 2023 da STN e Nota de Política Fiscal de Janeiro de 2024 do BCB.

Embora todos os indicadores da DPF de 2023 estejam situados dentro dos intervalos definidos pelo respectivo Plano Anual de Financiamento (PAF), destaca-se uma notável distância de alguns desses indicadores em relação aos objetivos ideais de longo prazo. Conforme figura abaixo, a maior discrepância entre os indicadores atuais e o objetivo de longo prazo é observada na proporção na dívida com taxa flutuante, ou seja, no peso dos títulos atrelados à taxa Selic. A persistente dificuldade em aproximar os valores atuais aos parâmetros ideais de gestão da dívida sugere uma relação custo-risco subótima, resultando em custos potenciais mais elevados e/ou exposição a riscos maiores.



Fonte: Relatório Anual da Dívida (RAD) 2023 da STN.

2.4.2. Leilões Primários da Dívida no Brasil

Leilões primários são utilizados pelo Tesouro Nacional para captar recursos, cobrindo despesas que excedem as receitas e gerindo a dívida pública. Apenas instituições credenciadas pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) podem participar diretamente, enquanto investidores individuais e fundos de investimento participam indiretamente.

Os *dealers*, instituições financeiras credenciadas pelo Tesouro para facilitar a venda dos títulos, promovem os mercados primário e secundário desses títulos. Com doze *dealers* credenciados, incluindo bancos e corretoras, eles operam em períodos semestrais, com a substituição dos de menor desempenho a cada ciclo com a intenção de garantir a eficiência do mercado.

As normas que regulam os leilões públicos derivam principalmente de Portarias emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Quanto ao cumprimento dessas, o Tribunal de Contas da União avaliou dezessete das dezenove regras aplicáveis em todos os leilões conduzidos pela STN ao longo de 2023 até o fim do período de *dealerança* encerrado em 31/7/2023. Todas as regras verificadas foram cumpridas em todos os leilões.

Ao comparar o total de recursos arrecadados nos leilões em 2023 com o ano anterior, observa-se um aumento nominal de 11% no volume captado. Notavelmente, os leilões de LFT curtas apresentaram um impressionante crescimento de 866% nos recursos obtidos, destacando-se como um dos pontos mais significativos dessa elevação.

Comparativo da Arrecadação em Leilões Primários 2022 X 2023

BENCHMARK	Financeiro Total Arrecadado (R\$ bi)		Composição 2022 (%)	Composição 2023 (%)	Variação (%)
	2022	2023			
LFT 3 anos	13,65	131,86	0,91	7,92	866,23
LFT 6 anos	480,87	485,58	32,1	29,17	0,98
LTN 6 meses	28,38	23,37	1,89	1,4	-17,66
LTN 12 meses	55,72	30,67	3,72	1,84	-44,95
LTN 24 meses	140,96	264,47	9,41	15,89	87,62
LTN 48 meses	276,75	308,2	18,47	18,52	11,36
NTN-F 6 anos	36,16	40,22	2,41	2,42	11,23
NTN-F 10 anos	94,14	38,39	6,28	2,31	-59,22
NTN-B 3 anos	52,32	69,31	3,49	4,16	32,49
NTN-B 5 anos	101,25	89,96	6,76	5,41	-11,15
NTN-B 10 anos	74,53	98,45	4,97	5,92	32,1
NTN-B 15 anos	38,97	22,12	2,6	1,33	-43,24
NTN-B 25 anos	30,22	42,63	2,02	2,56	41,05
NTN-B 40 anos	74,27	19,22	4,96	1,16	-74,12
Total	1.498,19	1.664,45	11,10		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN e BCB.

2.4.3. Exposições Fiscais

Exposições fiscais referem-se à exposição ou risco que um governo ou entidade governamental enfrenta em relação às suas finanças públicas devido a fatores econômicos, políticos e financeiros. Esses riscos podem incluir oscilações adversas nas receitas e despesas, além de desafios em honrar compromissos financeiros e garantir a estabilidade fiscal. A avaliação e a gestão adequada das exposições fiscais são essenciais para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, a capacidade de cumprir obrigações e a estabilidade econômica. Os governos frequentemente realizam análises de sensibilidade e adotam estratégias de gestão de riscos para minimizar as consequências adversas dessas exposições.

A exposição fiscal da União aos riscos associados à inadimplência de Estados, Municípios e Distrito Federal, tanto como credora direta quanto como garantidora de obrigações, é significativa devido aos altos valores das operações de crédito contratadas.

O aumento do ajuste para perdas nos haveres financeiros da União em relação a Estados e Municípios sinaliza um agravamento da exposição fiscal em 2023 comparado a 2022. Essa tendência demanda atenção e possíveis medidas mitigadoras para proteger as finanças públicas e garantir a sustentabilidade fiscal da União ante os riscos de inadimplência dos entes federativos.

Em contrapartida, houve redução da provisão decorrente da provável saída de recursos da União para pagamento de honras de avais. Essa variação é justificada, principalmente, pelas variações cambiais e respectivos reflexos nas operações de crédito externas. Ou seja, a melhoria não está baseada numa redução permanente da exposição fiscal por melhoria na solvência dos mutuários ou por amortizações do saldo devedor, mas sim por circunstâncias econômicas pontuais.

Segundo o Anexo de Metas Fiscais que acompanhou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), considerada como a diferença entre a receita previdenciária e a despesa previdenciária, equivale a 2,59% do PIB em 2023. Esse indicador sobe para 4,29% do PIB até 2050. O resultado mostra que, embora o regime geral tenha sofrido reformas, subsiste um significativo desafio fiscal na cobertura dos futuros benefícios previdenciários do RGPS.

Quanto ao resultado previdenciário do Regime Próprio da Previdência Social da União, calculado com reposição da força de trabalho e mensurado como percentual do PIB, as estimativas indicam queda nos anos seguintes. O Anexo de Metas Fiscais indica um resultado deficitário de 0,63% do PIB, que cai para 0,52% em 2050. Essa evolução decorre dos efeitos fiscais favoráveis de uma série de alterações legislativas. A Emenda Constitucional 41, de 19/12/2003, por exemplo, extinguiu a paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos, instituiu a contribuição de aposentados e pensionistas, e previu a criação de regime de previdência complementar para os servidores públicos. Posteriormente, a Lei 12.618, de 30/4/2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais. Mais recentemente, a Emenda Constitucional 103, de 12/11/2019, trouxe novos ajustes visando sanar a situação previdenciária do RPPS, como a extensão da idade mínima para aposentadoria voluntária e adoção de alíquotas progressivas na contribuição.

Ainda sobre a exposição fiscal relacionada à despesa previdenciária, cabe destacar a tentativa recente do Congresso de reduzir a alíquota patronal para uma parcela significativa dos municípios, mudança que foi revogada pelo Poder Executivo por meio da MP 1.202/2023, que ainda está em fase de apreciação no Congresso. Do ponto de vista fiscal, a proposta de redução da alíquota levanta preocupações sobre a diminuição de recursos direcionados ao sistema de previdência social, resultando em potenciais desafios de sustentabilidade financeira no futuro. Para a União, tal medida representa um risco fiscal notável, pois pode motivar uma adesão em larga escala dos municípios ao RGPS, implicando um aumento significativo nas obrigações de despesa da União sem uma compensação adequada por parte dos municípios, em virtude da diminuição da alíquota.

Por fim, cabe destacar os acontecimentos recentes em torno da exposição fiscal relacionada ao acúmulo de precatórios não pagos. A Emenda Constitucional 114, de 16/12/2021, estabeleceu um limite para a alocação e pagamento de precatórios, conforme definido no art. 107-A do ADCT, com vigência prevista até o término de 2026. Esse limite para o pagamento dos precatórios criou uma exposição fiscal relacionada ao acúmulo de obrigações não quitadas que deveriam ser integralmente honradas em 2027.

Em junho de 2023, o Presidente do TCU, Ministro Bruto Dantas, submeteu ao Plenário proposta de expedição de determinação à Segecex para realizar acompanhamento sobre o estoque de precatórios não pagos em razão do limite instituído pela EC 114/2021. Segundo esse ponto de vista, o estoque caracterizaria exposição fiscal relevante, com necessidade de o TCU acompanhar a transparência, os impactos sobre a sustentabilidade da dívida e a evolução dos saldos não pagos.

Quanto à transparência sobre o limite e evolução do estoque de precatórios a pagar, as informações vinham sendo divulgadas na mensagem presidencial que encaminha o PLOA. Desde 2022, esses documentos apresentaram, por exemplo, o limite para alocação, a projeção para pagamento de Requisição de Pequeno Valor (RPV), o limite para pagamento de precatório e os precatórios excetuados do limite, como os de grande vulto e os ligados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Assim, pode-se concluir que o Poder Executivo optou por dar transparência à aplicação da norma constitucional por meio da própria mensagem presidencial dos orçamentos anuais, visto que residia nesta etapa do ciclo orçamentário o processo de calcular o limite de alocação e de pagamento de precatórios.

Quanto ao impacto na dívida, é importante esclarecer que os saldos de precatórios a pagar não são incluídos nos principais conceitos de dívida adotados no Brasil, como a DPF, a DBGG ou a

DLSP. Portanto, os indicadores de dívida sofreriam efeito dos precatórios acumulados em um momento posterior à criação das obrigações. No caso da DPF, por exemplo, o precatório a pagar só afetaria a dívida quando fosse pago e, ainda assim, o efeito só existiria se o pagamento fosse custeado com emissão de títulos públicos. No caso da DBGG, o efeito ocorreria durante o pagamento, seja pela emissão de títulos públicos pelo Tesouro ou, caso os precatórios fossem pagos com recursos acumulados em caixa, pelo aumento das operações compromissadas necessárias para enxugar a liquidez gerada pela saída de recursos da Conta Única. Da mesma forma, a DLSP aumentaria durante o pagamento, em função da redução dos haveres financeiros do setor público representados pela diminuição do saldo de caixa.

Dessa forma, o impacto ocorreria em 2027, com o fim da vigência do limite e com a ocorrência dos desembolsos necessários para honrar as obrigações pendentes relativas aos precatórios. Até aquela data, os precatórios que excedessem o limite de pagamento seriam acumulados, incidindo atualização monetária e juros de mora durante o período.

Durante o acompanhamento da dívida do primeiro semestre de 2023, instruído no âmbito do TC 021.723/2023-0, a equipe de auditoria realizou uma análise projetando o saldo devedor potencial acumulado até 2027 sob diversos cenários. Essas projeções indicaram um montante que poderia variar entre R\$ 251,4 bilhões e R\$ 312,4 bilhões, dependendo das condições econômicas futuras e do ritmo de crescimento dos precatórios. A auditoria também apurou a trajetória provável da dívida pública em face dos diversos fatores econômicos e fiscais esperados, incluindo a exposição fiscal relativa aos precatórios que deveriam ser honrados em 2027. A análise indicou que a dívida pública poderia aumentar 11,2 pontos percentuais de 2022 a 2027.

A situação ganhou um novo contorno em novembro de 2023, quando ocorreu o julgamento com resolução de mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nº 7047 e nº 7064. O julgado concluiu pela procedência parcial das ADIs, determinando, entre outros pontos, a declaração da inconstitucionalidade do limite ao pagamento de precatórios instituído pelo art. 107-A do ADCT.

Além disso, o STF autorizou a abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos em anos anteriores, cujo pagamento tivesse sofrido postergação devido ao limite do art. 107-A do ADCT. Por se tratar de crédito extraordinário, o pagamento dos precatórios acumulados não sofreu o limite do Regime Fiscal Sustentável, trazido pela Lei Complementar 200/2023. Além do mais, a decisão do STF permitiu expressamente que o pagamento não onerasse o cumprimento das metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O regime de limites ao pagamento de precatório resultou no saldo acumulado de R\$ 60,2 bilhões até dezembro de 2023, já incluindo a atualização monetária prevista pela legislação aplicável. Além dessa parcela, a decisão do STF se estendeu ao saldo de precatório expedido para pagamento em 2024 que não foi incluído no PLOA 2024 em razão do mesmo limite. Essa segunda parcela, referente a precatórios não incluídos no orçamento de 2024, representava um saldo a pagar de R\$ 32,2 bilhões. Portanto, a decisão do STF permitiu o pagamento do valor total de R\$ 92,4 bilhões ao final de 2023, sem que essa transação prejudicasse o cumprimento de qualquer regra fiscal.

Dessa forma, com a antecipação dos pagamentos dos precatórios acumulados autorizada pelo STF, o impacto que ocorreria em 2027 foi internalizado nos principais conceitos de dívida já a partir do final de 2023. Quanto ao valor, o reflexo do desembolso nos diferentes conceitos de dívida tende a ser o próprio valor pago de precatórios, ainda que o impacto ocorra por mecanismos distintos a depender do indicador. Esse dispêndio, autorizado pelo crédito extraordinário de R\$ 92,4 bilhões, contribuiu para o déficit primário do governo central atingir 2,4% em 2023, o terceiro maior déficit em percentual do PIB desde 1997.

Para os anos seguintes, perde relevância a discussão sobre o impacto do estoque acumulado de precatórios, uma vez que a extinção do limite estabelecido anteriormente impede a formação de novos saldos. Isso significa que os precatórios apresentados até o início de abril de um ano deverão ser

integralmente incorporados no PLOA submetido ao Congresso até o final de agosto. Posteriormente, a dotação orçamentária destinada a esses precatórios deverá ser plenamente executada dentro do ano fiscal subsequente, garantindo assim a quitação total dessas obrigações dentro do período previsto.

Diante das informações apresentadas, conclui-se que a exposição fiscal devido ao estoque de precatórios pendentes foi eliminada. O estoque foi quitado e, com a remoção do limite para pagamentos, a acumulação futura de precatórios não poderá ocorrer. Além disso, em termos de transparência, deixa de existir um passivo “oculto” que cresce sem reflexo imediato nas estatísticas da dívida pública. O impacto das obrigações nos indicadores de dívida, que seriam adiados por anos, volta a ocorrer de modo contínuo por meio dos desembolsos anuais do ciclo orçamentário.

2.4.4. Propósito e Utilidade do Endividamento

Dívida pública é o montante captado pelo governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as ações governamentais (inclusive pretéritas), a cobertura parcial do déficit nominal e a honra de garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal do exercício. Para tanto, o governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos em leilões durante o exercício que variam em denominação, em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados.

A dívida pública tem várias funções importantes. Além das mais conhecidas, como financiamento tempestivo de investimentos de longo prazo e atendimento a calamidades públicas, a dívida contribui para a consolidação do sistema financeiro, a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros, a condução da política monetária e a suavização intertemporal do nível de serviços prestados pelo governo.

Para que os objetivos acima sejam atingidos, é importante que o governo faça a gestão de sua dívida de forma responsável e equilibrada, evitando riscos à sustentabilidade da dívida. Quando a dívida começa a atingir um nível ou um perfil de risco alto, os agentes econômicos diminuem sua confiança sobre a capacidade de o governo honrar seus compromissos, o que pode resultar em aumento nos juros, redução de investimentos e elevação do desemprego.

A sustentabilidade da dívida pública de um país pode ser definida como a capacidade de gerir a dívida de forma equilibrada, levando em consideração tanto a solvência quanto a liquidez. A solvência refere-se à capacidade do governo de cumprir suas obrigações de longo prazo, ou seja, pagar sua dívida quando ela vencer. Já a liquidez refere-se à capacidade do governo de honrar suas obrigações de curto prazo, ou seja, de ter recursos para pagar suas despesas imediatas.

2.4.5. Análise da Sustentabilidade da Dívida

Quanto à evolução esperada da dívida, ao aplicar dados históricos e projetados à equação dinâmica da dívida, por meio da ferramenta Public Debt Dynamics Tool (DDT), nota-se que a DBGG tende a aumentar até 2027 em 2,9 pontos percentuais.

O DDT é um conjunto de planilhas utilizadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para projetar a relação dívida pública/PIB ao longo de períodos pré-definidos e para diferentes cenários. Esta ferramenta calcula trajetórias de ajuste fiscal para qualquer meta de dívida e períodos definidos pelo usuário, realiza testes de estresse, produz gráficos em leque e identifica os principais direcionadores que influenciam a dinâmica da dívida pública.

O DDT requer informações históricas e projeções anuais das variáveis macrofiscais para projetar a relação Dívida/PIB. No presente trabalho, foram utilizados dados históricos de 2014 a 2023, e projetados de 2024 a 2027. A projeção referente ao cenário-base é reportada em tabelas que também apresentam os principais pressupostos sobre o crescimento real do PIB, a inflação e a taxa de juros. O DDT também apresenta de forma segregada os efeitos de cada direcionador para a dinâmica da dívida pública, ou seja, a contribuição da taxa de juros efetiva, da taxa de câmbio, do crescimento real do PIB,

do resultado primário, e dos outros fluxos geradores de endividamento. O DDT também calcula o resultado primário estabilizador da dívida, tanto no primeiro ano de projeção quanto para o último. Esse indicador permite avaliar o esforço fiscal que será necessário para manter a dívida estável como percentual do PIB.

Essa projeção assume um crescimento real do PIB de 1,8% para 2024 seguido por crescimento de 2% nos anos seguintes, conforme mediana da Pesquisa Focus de 01/03/2024. Assume-se também que a inflação anual, medida pelo deflator do PIB, será de 4,4% de 2024 a 2027, conforme pesquisa Prisma Fiscal de fevereiro de 2024. Como o Prisma Fiscal apenas apresenta valores para 2024 e 2025, o valor de 2025 foi replicado para os anos seguintes. Assume-se que o resultado primário do Governo Central será aquele previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2024, em que é esperado resultado nulo em 2024, superávit de 0,5% em 2025 e superávit de 1% em 2026. O valor da meta do último ano (1%) do Anexo de Metas Fiscais foi replicado para o último ano da série de projeção, 2027. A projeção do resultado primário dos entes subnacionais, que também afeta a DBGG, foi mantida em +0,52% do PIB, equivalente à média dos últimos 5 anos. Por fim, em relação à taxa efetiva de juros da dívida, foi utilizado um modelo econométrico simples para prever o custo da dívida com base nas projeções da taxa Selic, obtida da pesquisa Focus de 01/03/2024.

Projeção da DBGG – resultado e parâmetros utilizados							
Indicador	Histórico			Projeções			
	2015	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	- 2021						
Dívida (DBGG em % do PIB)	74,7	71,7	74,3	76,1	76,9	77,1	77,3
Crescimento Real do PIB (em %)	-0,1	3,0	2,9	1,8	2,0	2,0	2,0
Inflação (Deflator do PIB) (%)	6,8	8,6	4,7	4,4	4,4	4,4	4,4
Crescimento Nominal do PIB (%)	6,6	11,8	7,7	6,2	6,5	6,5	6,5
Taxa de Juros Efetiva (dívida) (%)	9,5	10,7	11,3	9,3	8,9	8,8	8,7
Resultado do Governo Central (%)	-2,76	0,55	-2,43	0	0,5	1	1

Fonte: Elaboração própria a partir do DDT.

A tabela a seguir mostra os fatores responsáveis pela dinâmica da dívida na referida projeção, em que se destacam o resultado primário e o diferencial entre juros e crescimento. O aumento da dívida acumulado no período projetado (2024 a 2027), de 2,9 pontos percentuais, pode ser decomposto em: queda de 5,6 p.p. decorrente do crescimento do PIB, redução de 2,5 p.p. causada pelo resultado primário do governo central, aumento de 12,6 p.p. derivado da taxa real de juros, aumento de 0,5 p.p. devido à taxa de câmbio e redução de 2,1 p.p. devido ao resultado primário dos governos regionais.

Contribuições para a Variação da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)

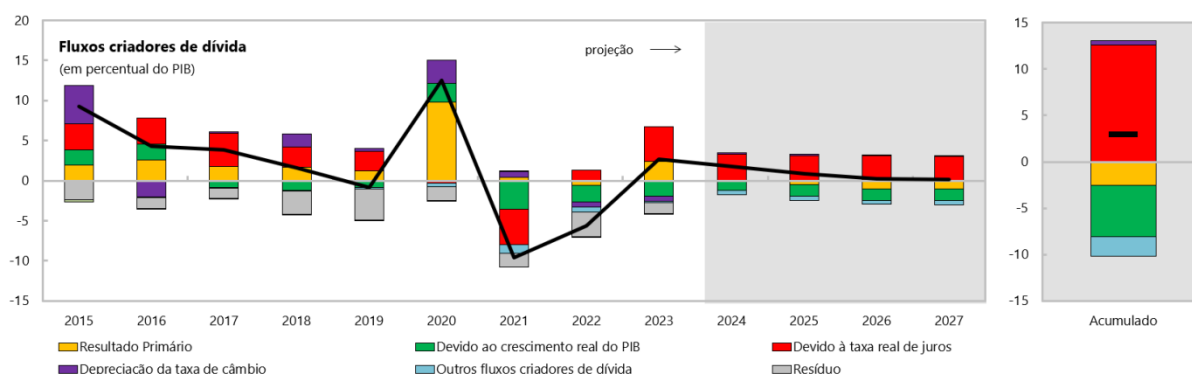
Decomposição da variação na DBGG	Ocorrido			Projetado				Acum 2023- 2027
	2014 - 2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	
Variação na DBGG	3,0	-5,6	2,7	1,7	0,8	0,2	0,2	2,9
Fluxos de endividamento identificados	5,1	-2,6	4,0	1,7	0,8	0,2	0,2	2,9
Déficit Primário	2,8	-0,5	2,4	0,0	-0,5	-1,0	-1,0	-2,5
Dinâmica Automática da Dívida	2,7	-1,4	1,8	2,3	1,8	1,7	1,7	7,5
Diferencial entre taxa real de juros e PIB	1,5	-0,7	2,4	2,1	1,7	1,7	1,6	7,0
Devido à taxa real de juros	1,6	1,4	4,3	3,3	3,1	3,1	3,0	12,6
Devido ao crescimento real do PIB	0,0	-2,1	-1,9	-1,2	-1,4	-1,4	-1,4	-5,6
Depreciação da taxa de câmbio	1,2	-0,7	-0,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,5
Outros fluxos identificadores de endividamento	-0,3	-0,6	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-2,1
Resíduo	-2,1	-3,0	-1,3	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir da ferramenta DDT.

O gráfico a seguir oferece uma representação visual dos dados apresentados. Durante o período de 2014 a 2023, observa-se que o déficit primário (destacado em amarelo) e os juros reais (em vermelho) tiveram papel preponderante na influência dos resultados. Para os anos projetados, a trajetória da dívida tende a ser majoritariamente determinada pela taxa de juros reais. Já o crescimento do PIB, ilustrado em verde, atuará na diminuição da dívida, ainda que em magnitude menor que o efeito dos juros. O resultado primário, por sua vez, terá um efeito redutor tímido na dívida, mesmo se assumindo a hipótese de que ajuste fiscal previsto nas metas da LDO-2024 será cumprido.

No gráfico da variação acumulada durante o período projetado (à direita), nota-se que o crescimento da dívida produzido pelos juros (coluna vermelha) supera o somatório dos fatores que a reduzem, produzindo o resultado líquido de aumento na DBGG em 2,9 pontos percentuais, que é identificado pela barra horizontal escura.

Impacto dos Fatores Determinantes da DBGG – Cenário Base



Fonte: Elaboração própria a partir da ferramenta DDT.

A projeção apresentada no Relatório de Projeções Fiscais 2023 - 2º semestre – elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional – também indica que a DBGG tende a crescer até 2027, ainda que fosse assumido o cumprimento estrito das metas fiscais da LDO-2024.

2.5. Orçamento Público

Consoante disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende: i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta; e iii) o orçamento de investimento das empresas não dependentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Nesta seção, serão analisados os resultados da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI). Contudo, o OFSS é analisado separadamente do OI, dadas as peculiaridades e critérios específicos deste (tópico 2.5.2). A análise do OI limita-se às despesas incluídas na LOA, isto é, às classificadas como investimentos realizados pelas empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme disposto na Constituição Federal.

A LOA, proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, destina-se a estimar a receita e fixar as despesas da União, sendo o crédito orçamentário alocado a determinada despesa (dotação orçamentária) o limite máximo autorizado para empenho no respectivo exercício. Porém, durante a execução do orçamento, os créditos autorizados na LOA podem receber incrementos, por meio de créditos adicionais, que podem ser classificados em: suplementares, especiais ou extraordinários.

Conforme dispõe a Lei 4.320/1964, considera-se como receita realizada em determinado exercício a nele arrecadada e, quanto à despesa, como pertencente ao exercício a nele empenhada, ainda que não tenha havido a liquidação e o pagamento. O empenho, de acordo com a definição legal, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição, sendo a verificação do direito adquirido pelo credor o ato denominado de liquidação.

São intitulados restos a pagar processados do exercício as despesas empenhadas e liquidadas, mas ainda não pagas, e restos a pagar não processados as despesas que, não obstante empenhadas, ainda não foram liquidadas.

Os valores das tabelas e gráficos apresentados nesta seção obedecem às definições mencionadas e, ainda, à classificação das receitas e despesas por natureza, que engloba a categoria econômica, assim subdividida:

- correntes: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, afetam o Patrimônio Líquido e não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;
- de capital: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, não afetam o Patrimônio Líquido e contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Compete ainda mencionar que as despesas são gravadas com um indicador denominado Identificador de Resultado Primário (RP), de modo a facilitar o acompanhamento e apuração do resultado fiscal do exercício.

2.5.1. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

A tabela a seguir traz a previsão da receita e a dotação da despesa agregadas por categoria econômica, conforme sancionado na Lei 14.535/2023 (LOA 2023).

Previsão da receita X dotação da despesa – 2023

R\$

RECEITA		DESPESA	
Especificação	Valor	Especificação	Valor
Receitas Correntes	2.342.856.586.033	Despesas Correntes	2.750.652.419.783
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (1)	876.181.092.783	Pessoal, e Encargos Sociais	359.990.111.527
Contribuições (1)	1.158.804.615.921	Juros e Encargos da Dívida	325.846.563.997
Receita Patrimonial (1)	198.401.073.556	Outras despesas Correntes	2.028.815.744.259
Receita Agropecuária (1)	37.250.426		
Receita Industrial (1)	6.476.883.636		
Receita de Serviços (1)	72.341.061.196		
Transferências Correntes (1)	137.936.329		
Outras Receitas Correntes (1) (2)	30.476.672.186		
Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias	24.334.949.807		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Operações Intraorçamentárias	2.389.445		
Contribuições - Operações Intraorçamentárias	23.578.470.717		
Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias	549.041		
Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias	19.510.551		
Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias	302.422.163		
Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias	431.607.890		
Deficit do Orçamento Corrente	383.460.883.943		
Total	2.750.652.419.783	Total	2.750.652.419.783
		Deficit do Orçamento Corrente - Fiscal	383.460.883.943
Receitas de Capital	2.834.710.609.641	Despesas de Capital	2.404.948.249.337
Operações de Crédito (3)	2.605.230.758.232	Investimentos	71.050.173.328
Alienação de Bens (3)	503.029.120	Inversões Financeiras	100.274.971.139
Amortização de Empréstimos (3)	46.118.172.448	Amortização da Dívida	2.233.623.104.870
Transferências de Capital (3)	118.745.692	Reservas	42.035.549.143
Outras Receitas de Capital (3)	182.739.904.149	Contingência	42.035.549.143
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	0	Outras	0
Total	2.834.710.609.641	Total	2.830.444.682.423
Resumo			
Receitas Correntes	2.342.856.586.033	Despesas Correntes	2.750.652.419.783
Receitas Correntes Intraorçamentárias	24.334.949.807	Despesas de Capital	2.404.948.249.337
Receitas de Capital	2.834.710.609.641	Reservas	42.035.549.143
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	0		
Total	5.201.902.145.481	Total	5.197.363.218.263

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – Siop.

(1) Inclui: (i) multas e juros de mora do principal; (ii) dívida ativa; (iii) multas e juros de mora da dívida ativa.

(2) Inclui: multas e juros de mora (do principal e da dívida ativa) das receitas de capital.

(3) Inclui: dívida ativa. Exclui: multas e juros de mora do principal e da dívida ativa.

A lei orçamentária, conforme publicada em 17/1/2023, continha receitas estimadas em montante R\$ 4,27 bilhões superior às despesas fixadas, em virtude dos vetos apostos (Mensagem 37/2023). No curso da tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, houve majoração das receitas previstas e das despesas fixadas no montante de R\$ 170,52 bilhões, conforme exposto na tabela a seguir.

Tramitação do Projeto de Lei Orçamentária - PLOA 2023 - Lei 14.535

R\$

	PLOA (a)	Autógrafo (b)	Diferença (c=b-a)
Receita	5.031.379.067.178	5.201.902.145.481	170.523.078.303
Despesa	5.031.379.067.178	5.201.902.145.481	170.523.078.303

	Vetos (d)	Lei Sancionada (e=b-d)	Vetos Rejeitados (f)	Promulgação de Vetos (g=e+f)
Receita	-	5.201.902.145.481	-	5.201.902.145.481
Despesa	4.265.927.218	5.197.636.218.263	-	5.197.636.218.263

Fonte: Siop.

Consoante determinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, Lei 14.436/2022, art. 13, § 5º, o PLOA 2023 continha reservas específicas destinadas a atender as emendas dos parlamentares. Tais reservas atingiram o montante R\$ 38,79 bilhões. Desse modo, no curso da tramitação do PLOA, estes recursos foram remanejados das ações orçamentárias que continham as reservas específicas para as alocações determinadas por cada parlamentar, bancada ou comissão do Congresso Nacional, conforme tipo da emenda realizada.

Além da supressão das reservas específicas, durante a tramitação do PLOA foram reduzidas despesas previstas no montante de R\$ 1,54 bilhão. Desse modo, o decréscimo total nas dotações orçamentárias foi de R\$ 40,33 bilhões.

Por outro lado, na tramitação do PLOA 2023 houve acréscimo na fixação de despesas no montante de R\$ 210,85 bilhões. Considerando a já mencionada supressão de R\$ 40,33 bilhões, o aumento líquido na fixação de despesas foi de R\$ 170,52 bilhões. A tabela a seguir apresenta as ações orçamentárias nas quais ocorreram os maiores aumentos na despesa prevista.

Acréscimo de despesas na tramitação do PLOA 2023 - por Ação Orçamentária

Ação Orçamentária	Valor Acrescido (R\$)	%
21DP - Transferência de Renda Relativa aos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil (Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021)	70.000.000.000,00	33,20%
00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	7.790.517.971,00	3,69%
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	7.767.199.671,00	3,68%
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	7.137.156.015,00	3,38%
0EC2 - Transferências Especiais	6.748.721.680,00	3,20%
8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	6.629.600.000,00	3,14%
00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	6.070.516.731,00	2,88%
00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	5.996.756.760,00	2,84%
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	5.769.194.269,00	2,74%
00SJ - Benefícios Previdenciários	4.699.631.259,00	2,23%
0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária	3.783.037.946,00	1,79%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	2.770.031.551,00	1,31%
0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	2.609.032.409,00	1,24%
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2.561.326.484,00	1,21%
Demais	70.525.614.114,00	33,45%
TOTAL	210.858.336.860,00	100,00%

Fonte: Siop.

Para financiar o acréscimo líquido de despesas foram revistas as estimativas de receitas no mesmo montante, R\$ 170,52 bilhões. A previsão de arrecadação com novas operações de crédito, ou seja, que não são destinadas ao refinanciamento da dívida pública, foi elevada de R\$ 425,64 bilhões para R\$ 594,96 bilhões, representando acréscimo de R\$ 169,32 bilhões. Outra receita que teve a estimativa majorada foi a receita com contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional (Condecine), que foi fixada em R\$ 1,2 bilhão.

Portanto, o acréscimo na fixação de despesas que ocorreu durante a tramitação do PLOA 2023 foi financiado primordialmente com previsão de emissão de mais dívida pública, mediante a receita de operações de crédito.

Quanto aos vetos apostos à Lei Orçamentária, no montante de R\$ 4,27 bilhões, observa-se que R\$ 4,18 bilhões (97,89%) recaíram sobre dotações do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) que haviam sido acrescidas quando da tramitação do PLOA no Congresso Nacional. O FNDCT é um fundo de natureza contábil e financeira que tem como objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, havendo modalidades de financiamento reembolsável, não-reembolsável e investimento, podendo ser implementados de forma direta ou descentralizada.

Na mensagem que comunica os vetos à Lei Orçamentária (Mensagem 37/2023) é mencionado que, “em referência ao FNDCT (UO 24901), está sendo descumprida a proporção entre operações não reembolsáveis e reembolsáveis exigida pelo art. 11, § 3º, inciso II, da Lei 11.540, de 12 de novembro de 2007, incluído pela Medida Provisória 136, de 29 de agosto de 2022. Como houve concentração em apenas uma das categorias, impõe-se a necessidade de veto.”

2.5.1.1. Receitas Orçamentárias

A LOA 2023 estimou receitas de R\$ 5.201 bilhões para o OFSS, sendo R\$ 2.367 bilhões (45,5%) referentes às receitas correntes, orçamentárias e intraorçamentárias, e R\$ 2.835 (54,5%) relativos às receitas de capital.

No decorrer do exercício, foram efetivamente arrecadados R\$ 4.594 bilhões, portanto 14,5% abaixo da previsão orçamentária original, sendo R\$ 2.440 bilhões em receitas correntes e R\$ 1.941 bilhões em receitas de capital.

Observa-se, pois, que as receitas correntes arrecadadas superaram em 3,07% as estimativas, enquanto as receitas de capital ficaram 31,54% abaixo das previsões, estando tal decréscimo concentrado principalmente nas operações de crédito. As operações não destinadas ao refinanciamento da dívida pública ficaram 36,79% (R\$ 218,9 bilhões) abaixo do inicialmente previsto, enquanto as operações de crédito reservadas ao refinanciamento da dívida ficaram 31,45% (R\$ 632,2 bilhões) inferiores ao inicialmente estimado.

A tabela a seguir detalha a execução da receita em 2023, inclusive intraorçamentária, segregada por categoria econômica.

Previsão e realização das receitas orçamentárias – 2023

						R\$ milhares
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	% sobre o total arrecadado	Saldo	Varição %
	(a)	(b)	(c)		(d) = (c-b)	(d) / (b)
Receitas Correntes (I)	2.367.191.536	2.367.191.536	2.439.947.747	53,11%	72.756.212	3,07%
Receita Tributária	876.183.482	876.183.482	887.935.042	19,33%	11.751.559	1,34%
Receita de Contribuições	1.182.383.087	1.182.383.087	1.219.232.188	26,54%	36.849.101	3,12%

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	% sobre o total arrecadado	Saldo (d) = (c-b)	Varição % (d) / (b)
Receita Patrimonial	198.401.623	198.401.623	210.494.162	4,58%	12.092.539	6,09%
Receita Agropecuária	37.250	37.250	21.363	0,00%	-15.888	-42,65%
Receita Industrial	6.496.394	6.496.394	6.335.336	0,14%	-161.058	-2,48%
Receita de Serviços	72.643.483	72.643.483	49.970.409	1,09%	-22.673.074	-31,21%
Transferências Correntes	137.936	137.936	242.409	0,01%	104.473	75,74%
Outras Receitas Correntes	30.908.280	30.908.280	65.714.121	1,43%	34.805.841	112,61%
Receitas Correntes a classificar	0	0	2.718	0,00%	2.718	
Receitas de Capital (II)	824.446.353	824.446.353	562.682.834	12,25%	-261.763.518	-31,75%
Operações de Crédito	594.966.501	594.966.501	376.102.442	8,19%	-218.864.059	-36,79%
Alienação de Bens	503.029	503.029	653.324	0,01%	150.295	29,88%
Amortizações de Empréstimos	46.118.172	46.118.172	36.252.912	0,79%	-9.865.260	-21,39%
Transferências de Capital	118.746	118.746	31.054	0,00%	-87.692	-73,85%
Outras Receitas de Capital	182.739.904	182.739.904	149.643.102	3,26%	-33.096.802	-18,11%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	3.191.637.888	3.191.637.888	3.002.630.582	65,36%	-189.007.307	-5,92%
Operações de Crédito / Refinanciamento (IV)	2.010.264.257	2.010.264.257	1.378.040.911	30,00%	-632.223.346	-31,45%
Operações de Crédito Internas	2.010.264.257	2.010.264.257	1.363.643.434	29,68%	-646.620.823	-32,17%
Operações de Crédito Externas	-	-	14.397.477	0,31%	14.397.477	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)	5.201.902.145	5.201.902.145	4.380.671.493	95,36%	-821.230.653	-15,79%
Ajuste na Previsão Atualizada (VI)		147.595.347				
Déficit (VII)	0	0	213.098.930	4,64%	0	-
TOTAL (VIII) = (V+VI + VII)	5.201.902.145	5.349.497.492	4.593.770.423	100,00%	-755.727.070	-14,13%
RECEITAS DE CAPITAL TOTAIS (IX) = (II + IV)	2.834.710.610	2.834.710.610	1.940.723.745	42,25%	-893.986.864	-31,54%
DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA		147.595.347				
Créditos Adicionais Abertos com Superávit Financeiro		41.959.980				
Créditos Adicionais Abertos com Excesso de Arrecadação		99.653.022				
Créditos cancelados líquidos		5.982.344				

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2023, Balanço Orçamentário, p. 8-10.

Em 2023, o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou crescimento de 2,9%. Não obstante o desempenho econômico favorável, a arrecadação das receitas correntes da União ficou apenas 3,07% acima do previsto. Em 2022, o PIB cresceu 3,0%, tendo as receitas correntes superado as estimativas em 12,13%.

Comportamento da Arrecadação de Receitas Correntes

As principais receitas correntes tiveram desempenho levemente acima das previsões iniciais para o exercício. Como Receitas Tributárias foram arrecadados R\$ 11,75 bilhões (1,34%) além o estimado e como Receitas de Contribuições R\$ 36,85 bilhões (3,12%) acima do inicialmente orçado. As Receitas Patrimoniais tiveram melhor desempenho, com recolhimento R\$ 12,09 bilhões (6,09%) superior ao estimado.

O destaque positivo na arrecadação foi o grupo Outras Receitas Correntes, que superou as estimativas em R\$ 34,1 bilhões (112,61%), enquanto, pelo lado negativo, se destacou o grupo de Receita de Serviços, com arrecadação R\$ 22,67 bilhões abaixo do previsto.

Para além de compreender o comportamento das receitas correntes no exercício, na comparação entre o previsto e o efetivamente arrecadado, é relevante também o desempenho da arrecadação em termos reais em relação ao exercício anterior. Desse modo, a tabela a seguir apresenta o comparativo entre as receitas correntes arrecadadas no exercício de 2022, atualizadas pelo IPCA, e as do exercício de 2023.

Comparativo receitas correntes realizadas em 2022 e 2023

R\$ milhares

	2022			2023		
	Valor Corrente (A)	Valor corrigido (B) (B) = (A) x (1 + IPCA)	% sobre total	Valor (C)	% Sobre Total	% Variação Real (D) = (C/B) -1
Receitas Correntes	2.402.955.675	2.513.972.227	100,00%	2.439.947.747	100,00%	-2,94%
Receita tributária	856.279.995	895.840.131	35,63%	887.935.042	36,39%	-0,88%
Receita de contribuições	1.150.852.335	1.204.021.712	47,89%	1.219.232.188	49,97%	1,26%
Receita patrimonial	298.029.634	311.798.603	12,40%	210.494.162	8,63%	-32,49%
Receita agropecuária	30.865	32.290	0,00%	21.363	0,00%	-33,84%
Receita industrial	5.544.683	5.800.847	0,23%	6.335.336	0,26%	9,21%
Receita de serviços	52.517.996	54.944.327	2,19%	49.970.409	2,05%	-9,05%
Transferências correntes	409.568	428.490	0,02%	242.409	0,01%	-43,43%
Outras receitas correntes	39.290.690	41.105.920	1,64%	65.714.121	2,69%	59,87%
Receitas correntes a classificar	(90)	(94)	0,00%	2.718	0,00%	-

Fonte: Tesouro Gerencial.

Houve, em termos reais, redução de 2,94% (74,0 bilhões) no total de receitas correntes arrecadadas em 2023 em relação a 2022. Com exceção das Receitas de Contribuições, da Receita Industrial e das Outras Receitas Correntes, os demais subgrupos apresentaram diminuição real de arrecadação, com destaque para as receitas patrimoniais, com redução real de R\$ 101,3 bilhões (32,49%).

Esses resultados mostram um afastamento significativo em relação ao observado em 2022, quando as receitas correntes aumentaram 12,63% em termos reais em comparação a 2021. Além disso, esse crescimento foi verificado também em 2021, quando as receitas correntes tiveram um incremento real de 18,55% em relação a 2020. No exercício de 2020, fortemente impactado pela pandemia de Covid-19, houve retração real de 14,07% na arrecadação em relação ao ano de 2019.

Portanto, em 2023, constata-se certa estabilidade na arrecadação das receitas correntes, após dois anos caracterizados pela recuperação econômica ocorrida após a pandemia.

Passa-se, agora, à descrição mais detalhada do comportamento da arrecadação de cada grupo das receitas correntes, ainda segundo a classificação por categoria econômica.

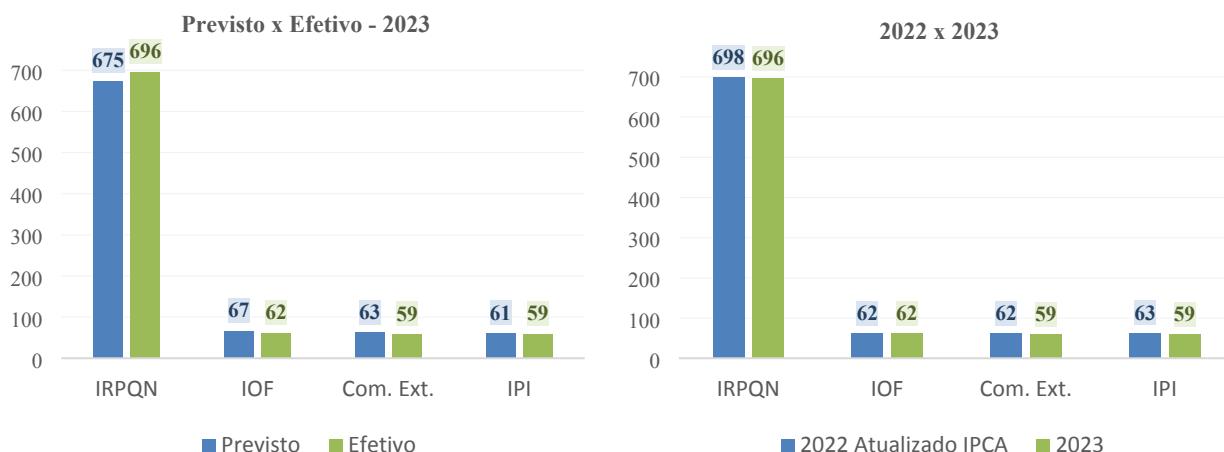
Receitas Correntes – Receitas Tributárias

As Receitas Tributárias compreendem as receitas oriundas de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dentro deste grupo, o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPQN), concentra a maior arrecadação, com recolhimentos de R\$ 696,07 bilhões em 2023, correspondendo a 78,39% do total. Também merecem destaque: Imposto sobre Operações de Crédito,

Câmbio, Seguro ou Relativo a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), que apresentou arrecadação de R\$ 61,82 bilhões (6,97% do total); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), com R\$ 59,33 bilhões arrecadados (6,68% do total) e Imposto Sobre o Comércio Exterior (Com. Exterior) com recolhimentos de R\$ 58,66 bilhões (6,61%).

Comportamento das principais receitas tributárias – 2023

R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Gerencial.

No subgrupo do IRPQN foram coletados R\$ 21,50 bilhões além do inicialmente previsto. Entretanto, nos demais subgrupos houve frustração de arrecadação, resultando que, no conjunto de receitas tributárias, foram arrecadados R\$ 11,75 bilhões acima do estimado. Portanto, a arrecadação excedente que houve está vinculada aos impostos incidentes sobre a renda. A tabela a seguir apresenta o detalhamento da arrecadação destes impostos sobre a renda e proventos (IRPQN).

Previsão e realização dos impostos incidentes sobre a renda e proventos - 2023

R\$

Receitas Tributárias	Previsão Inicial (a)	Receitas Realizadas (b)	% sobre o total arrecadado	Saldo (c) = (b-a)	Variação % (c) / (a)
Impostos Sobre a Renda e Proventos de Qualquer natureza - IRPQN	674.571.499.554	696.073.570.156	100,00%	21.502.070.602	3,19%
Imposto Sobre a Renda de Pessoa Física - IRPF	66.025.385.034	59.362.395.161	8,53%	-6.662.989.873	-10,09%
Imposto Sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ Líquida de Incentivos	254.985.600.482	261.717.913.237	37,60%	6.732.312.755	2,64%
Imposto de Renda Retido na Fonte - Trabalho	178.875.659.361	167.674.103.357	24,09%	-11.201.556.004	-6,26%
Imposto de Renda Retido na Fonte - Capital	104.853.262.018	123.815.551.366	17,79%	18.962.289.348	18,08%
Imposto de Renda Retido na Fonte - Remessa ao Exterior	51.191.185.470	66.709.313.223	9,58%	15.518.127.753	30,31%
Imposto de Renda Retido na Fonte - Outros Rendimentos	18.640.407.189	16.794.293.813	2,41%	-1.846.113.376	-9,90%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Constata-se, então, frustração na arrecadação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) e no Imposto de Renda Retido na Fonte – vinculado ao Trabalho (IRRF – Trabalho). Por outro lado, houve superávit na arrecadação do IRRF – Capital e do IRRF – Remessa ao Exterior, além do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

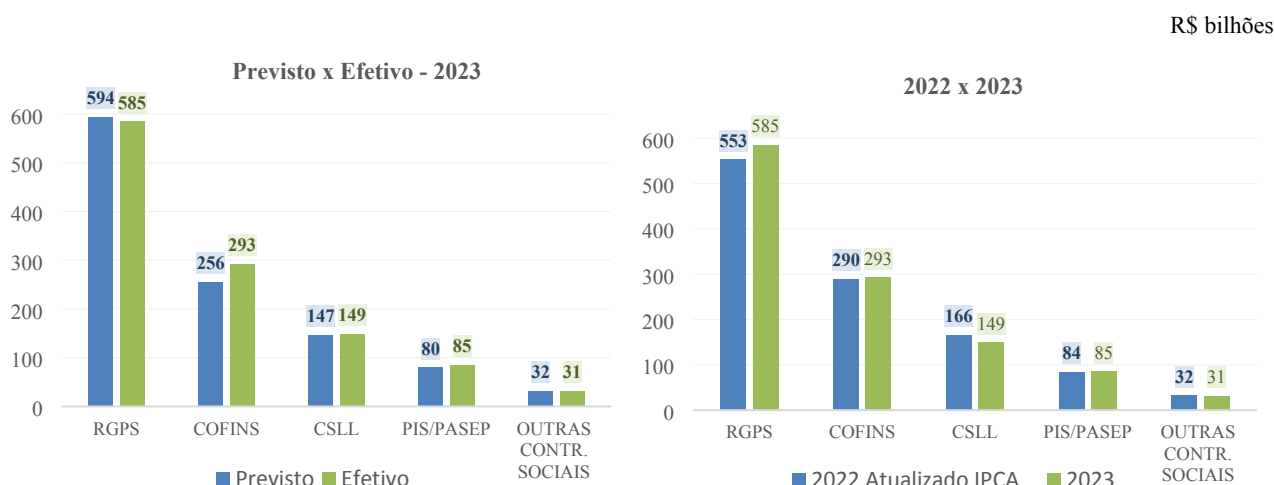
Quanto à comparação com o exercício de 2022, houve decréscimo real de 0,88% (-R\$ 7,91 bilhões) na arrecadação das Receitas Tributárias em 2023. Ocorreu queda real nos ingressos dos principais tributos: IRPQN, 0,33% (-R\$ 2,31 bilhões); IPI, 5,32% (-R\$ 3,33 bilhões); Comércio Exterior, 5,18% (-R\$ 3,20 bilhões). Por outro lado, houve aumento real na arrecadação do IOF, 0,13% (+R\$ 80,98 milhões) e nos impostos sobre o patrimônio, 12,67% de crescimento real (+R\$ 361,47 milhões).

Receitas Correntes – Receitas de Contribuições

As receitas de contribuições são a principal forma de arrecadação de receitas correntes, sendo compostas pelas contribuições sociais, que tiveram arrecadação de R\$ 1.197,80 bilhões em 2023 e as contribuições econômicas, com arrecadação de R\$ 21,43 bilhões no exercício. Portanto, a arrecadação total com as receitas de contribuições, de R\$ 1.219,23 bilhões, foi R\$ 331,30 bilhões (37,31%) superior ao valor arrecadado com receitas tributárias, de R\$ 887,94 bilhões.

Dentre as contribuições sociais destacam-se: Contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep).

Comportamento^{1/} das principais receitas de contribuições – 2023



Fonte: Tesouro Gerencial.

1/ Exclusive receitas intraorçamentárias

Em 2023 a arrecadação com as receitas de contribuições foi 3,12%, R\$ 36,85 bilhões superior ao previsto, apesar de as contribuições para o RGPS ficarem 1,57% (-R\$ 9,33 bilhões) abaixo do estimado.

Os ingressos da Cofins, CLSS e PIS/Pasep suplantaram as previsões, com destaque para a Cofins, que arrecadou 14,33% (R\$ 36,72 bilhões) além do inicialmente orçado, cabendo destacar que em 2023 houve retorno da incidência de alíquotas de Cofins e PIS/Pasep sobre operações com gasolina e álcool combustível.

Na comparação ano a ano, houve crescimento real de 1,26% (R\$ 15,21 bilhões) nas receitas de contribuições, devendo ser evidenciado, do lado positivo, o desempenho das contribuições para o RGPS, com aumento real de 5,84% (R\$ 32,27 bilhões) na arrecadação. Pelo lado negativo, as receitas com a CLSS, com decréscimo real de 10,35% (-R\$ 17,17 bilhões).

Receitas Correntes – Receitas Patrimoniais

As receitas patrimoniais são aquelas decorrentes da fruição do patrimônio estatal, podendo ser destacadas as receitas fruto de: exploração de recursos naturais; valores mobiliários; cessão de direitos; exploração do patrimônio imobiliário; e delegação de serviços públicos mediante concessão, permissão, autorização ou licença. A tabela a seguir detalha o desempenho das principais receitas patrimoniais em 2023.

Previsão e realização das principais receitas patrimoniais – 2023

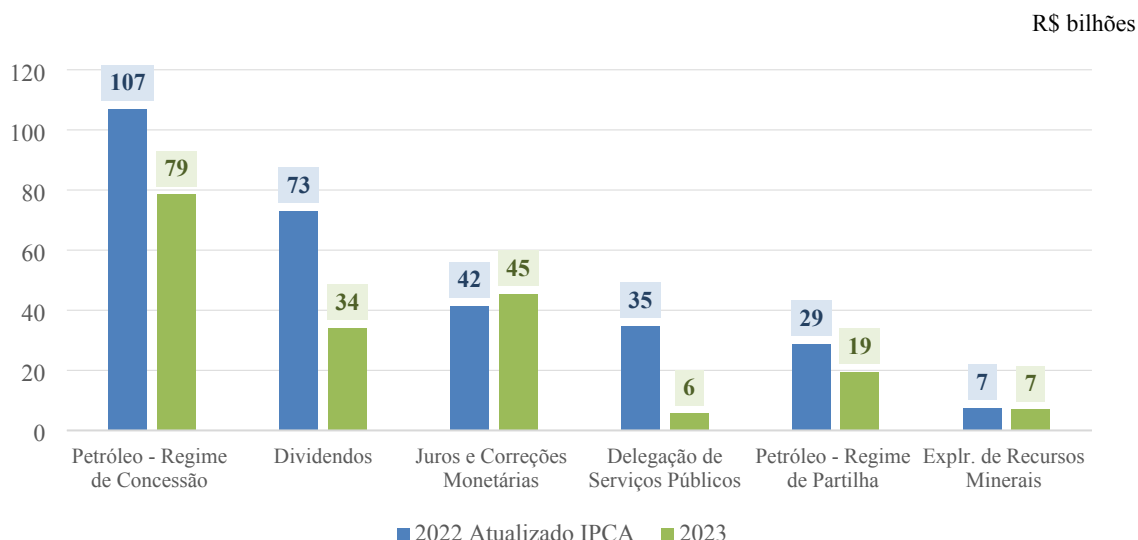
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	R\$ milhares					
	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)	% sobre o saldo	Variação % (d) / (b)
Receitas Patrimonial	198.401.623	198.401.623	210.494.162	12.092.539	100,00%	6,09%
Juros e Correções Monetárias	30.993.021	30.993.021	45.488.976	14.495.955	119,88%	46,77%
Dividendos	29.853.437	29.853.437	34.014.137	4.160.701	34,41%	13,94%
Delegação dos Serviços de Infraestrutura	2.503.425	2.503.425	4.897.238	2.393.812	19,80%	95,62%
Cessão de Direitos	7.425.635	7.425.635	9.639.588	2.213.952	18,31%	29,81%
Royalties sobre Produção de Petróleo - Partilha - Com. a Partir de 3/12/12	17.497.575	17.497.575	18.474.843	977.268	8,08%	5,59%
Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais	9.160.021	9.160.021	6.866.465	-2.293.556	-18,97%	-25,04%
Royalties sobre o Excedente da Produção de Petróleo - Regime de Concessão	20.554.840	20.554.840	17.643.253	-2.911.587	-24,08%	-14,16%
Participação Especial pela Produção de Petróleo - Regime de Concessão	45.881.746	45.881.746	42.361.543	-3.520.203	-29,11%	-7,67%
Royalties Mínimos pela Produção de Petróleo - Regime de Concessão	22.981.480	22.981.480	18.049.082	-4.932.398	-40,79%	-21,46%
Demais	11.550.442	11.550.442	13.059.037	1.508.595	12,48%	13,06%

Fonte: Tesouro Gerencial.

No exercício de 2023, as receitas decorrentes da exploração de recursos naturais corresponderam a 51,56% (R\$ 108,53 bilhões) das receitas patrimoniais totais, que foram de R\$ 210,49 bilhões. Dentre o aproveitamento dos recursos naturais, destaca-se a exploração de petróleo pelo regime de concessão ou partilha, que apresentou arrecadação de R\$ 97,93 bilhões.

As receitas decorrentes dos valores mobiliários detidos pela União atingiram o montante de R\$ 79,50 bilhões, representando 37,77% do total arrecadado, com realce para as receitas com dividendos e juros e correções monetárias recebidas.

Em que pese a arrecadação das receitas patrimoniais ter superado as previsões em R\$ 12,09 bilhões (6,09%) no exercício, estas ainda foram R\$ 101,30 bilhões (32,49%) inferiores, em termos reais, às receitas recolhidas em 2022. O gráfico traz a comparação entre os exercícios para as principais receitas patrimoniais.

Principais receitas patrimoniais – Comparação 2022 x 2023


Fonte: Tesouro Gerencial.

Portanto, houve queda de 27,87% (-R\$ 28,52 bilhões) na arrecadação da exploração de petróleo pelo regime de concessão e de 33,86% (-R\$ 9,28 bilhões) na exploração pelo regime de partilha. Também no recebimento de dividendos houve acentuada redução, de 55,87% (- R\$ 38,99 bilhões).

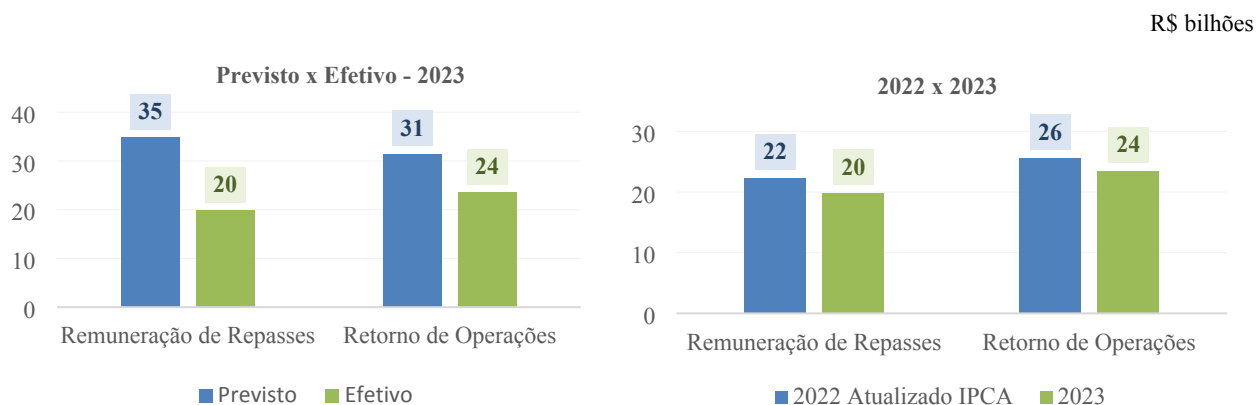
Segundo o Boletim de Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2023, as receitas exploração de petróleo foram impactadas pela queda internacional no preço do barril e, em menor escala, pela valorização do real em comparação ao dólar. Além disso, houve redução da produção dos três maiores campos de petróleo pagadores de participação especial, o que foi parcialmente compensado pelo aumento da produção de petróleo em geral.

Quando aos dividendos, houve menores recebimentos de grandes empresas, como da Petrobrás, do BNDES e da Caixa Econômica Federal.

Por fim, as receitas decorrentes da delegação de serviços públicos foram favorecidas em 2022 pela concessão de serviços de energia, o que não ocorreu em 2023, resultando na queda de 87,50% (-R\$ 29,08 bilhões) em termos reais.

Receitas Correntes – Receitas de Serviços

No exercício de 2023 as receitas de serviços tiveram destaque negativo, com frustração na arrecadação de 31,21% (-R\$ 22,67 bilhões), déficit este concentrado nas receitas de serviços e atividades financeiras: remuneração sobre repasses para programas de desenvolvimento econômico (Remuneração de Repasses) e retorno de operações, juros e encargos financeiros (Retorno de Operações).

Comportamento das principais receitas de serviços – 2023


Fonte: Tesouro Gerencial.

As remunerações sobre repasses para programas de desenvolvimento econômico ficaram 42,94% (-R\$ 14,94 bilhões) inferiores às previsões e 8,04% (-R\$ 2,06 bilhões) menores, em termos reais, que o montante arrecadado em 2022.

Destaque-se que estas remunerações sobre repasses são referentes à rentabilidade dos valores que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) encaminha ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para consecução de programas de desenvolvimento econômico.

Os recursos, enquanto ainda não aplicados pelo BNDES, devem ser remunerados pela taxa média apurada no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). Após a aplicação os valores são remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), quando utilizados em operações contratadas até 31 de dezembro de 2017, ou pela Taxa de Longo Prazo (TLP) no caso das operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2018. Semestralmente, nos meses de janeiro e julho, o BNDES transfere ao FAT o valor correspondente à remuneração dos recursos ordinários.

O retorno de operações também ficou abaixo das previsões, tendo sido registrada arrecadação 25,08% (-R\$ 7,87 bilhões) inferior ao estimado e 11,25% (-R\$ 2,52 bilhões) abaixo dos valores obtidos em 2022, já atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

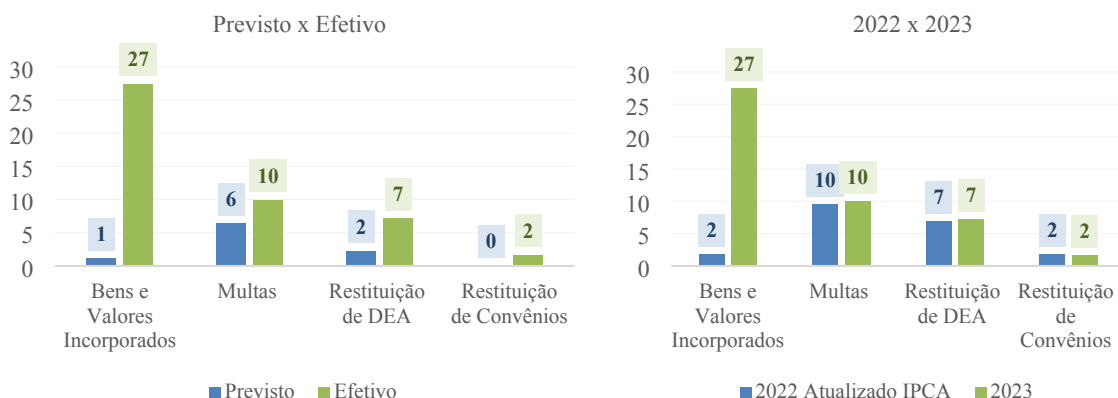
Receitas Correntes – Outras Receitas Correntes

Integram o subgrupo das outras receitas correntes os ingressos de recursos advindos de: multas administrativas, contratuais e judiciais (Multas); indenizações, restituições e ressarcimentos; bens direitos e valores incorporados ao patrimônio público (Bens e Valores Incorporados); multas e juros de mora das receitas de capital; e demais receitas correntes.

Dentre as receitas de indenizações, restituições e ressarcimentos, em 2023 houve destaque para a restituição de convênios e a restituição de despesas de exercícios anteriores (Restituição de DEA), conforme apresentado nos gráficos a seguir.

Outras Receitas Correntes – Comportamento das principais receitas – 2023

R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Gerencial.

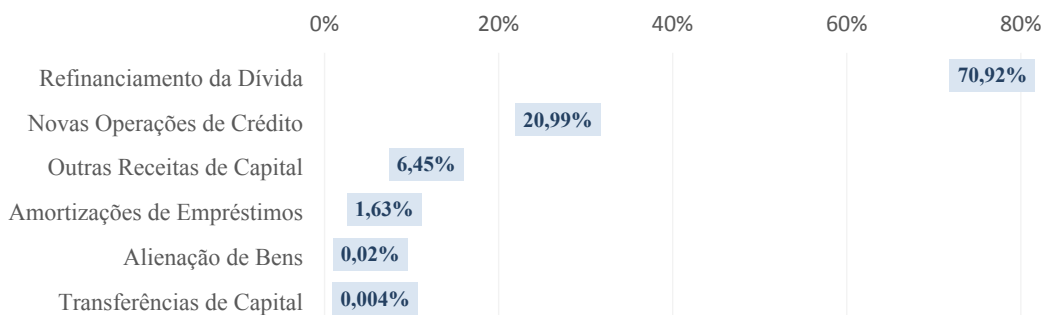
A arrecadação total em outras receitas correntes no exercício foi 112,61% (R\$ 34,81 bilhões) superior ao previsto, sendo o principal fator para este desempenho os recolhimentos com bens e valores incorporados, que foi R\$ 26,32 bilhões superior ao estimado. Isso ocorreu devido à apropriação pelo Tesouro Nacional, como receita primária, de valores não reclamados por beneficiários do PIS/Pasep por prazo superior a vinte anos, conforme autorizado pela Emenda Constitucional 126, de 21/12/2022.

A apropriação desses valores, somado ao superávit de arrecadação em algumas das demais rubricas, resultou no desempenho extraordinário verificado nas outras receitas correntes, devendo ser ressaltado, contudo, que o recolhimento de valores não reclamados do PIS/Pasep é uma receita não-recorrente, como demonstra o comparativo de arrecadação dos exercícios de 2022 e 2023. Em termos reais a arrecadação de 2023 foi 59,87% (R\$ 24,61 bilhões) superior aos valores recolhidos em 2022, sendo o principal fator os bens e valores incorporados.

Comportamento da Arrecadação de Receitas de Capital

Na forma como disciplinado na Lei 4.320/1964, o Orçamento Geral da União contempla as receitas e despesas decorrentes do refinanciamento da dívida pública federal, isto é, as despesas derivadas dos pagamentos dos títulos públicos federais que vencem no exercício e as receitas oriundas da emissão de títulos destinados a suportar tais pagamentos. As receitas de capital contemplam, ainda, a arrecadação decorrente da constituição de novas dívidas, ou seja, a realização de novas operações de crédito, que não estão diretamente vinculadas ao refinanciamento da dívida.

O gráfico a seguir traz a composição das receitas de capital referentes ao exercício de 2023. As receitas provenientes do refinanciamento da dívida pública somadas às de novas operações de crédito corresponderam a mais de 91,91% do total das receitas de capital.

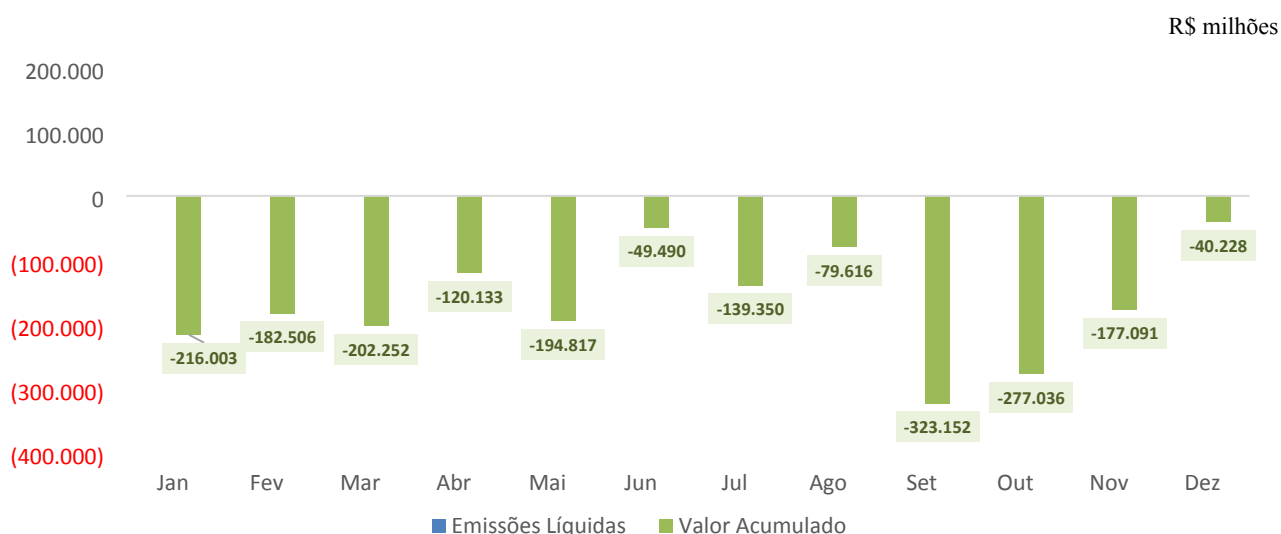
Composição das receitas de capital efetivamente arrecadadas no exercício de 2023


Fonte: Tesouro Gerencial.

Portanto, a forma como é conduzido o refinanciamento da dívida e a realização de novas operações de crédito afeta diretamente a arrecadação das receitas orçamentárias classificadas como receitas de capital. Desse modo, a presente seção deste relatório analisa o refinanciamento da dívida sob a ótica dos seus impactos na execução orçamentária, sendo a análise do endividamento propriamente realizada na seção 2.4.

Em 2023 a arrecadação das receitas de capital ficou R\$ 893,99 bilhões (31,54%) abaixo do previsto na LOA. De fato, a necessidade de realização de operações de crédito não destinadas ao refinanciamento da dívida ficou R\$ 218,86 bilhões abaixo do previsto (-36,79%) e, nas operações diretamente relacionadas ao refinanciamento da dívida, os valores necessários foram R\$ 632,22 bilhões inferiores aos inicialmente previstos (-31,45%).

Segundo o Relatório Mensal da Dívida, as emissões líquidas (lançamentos menos resgates) da Dívida Pública Federal Mobiliária Interna (DPFMI) apresentaram saldo acumulado negativo em todos os meses do ano. A tabela e o gráfico a seguir mostram os valores mensais e acumulados das emissões líquidas ao longo de 2023.

Dívida Pública Federal Mobiliária Interna – emissões líquidas – 2023


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Relatório Mensal da Dívida - dezembro 2023.

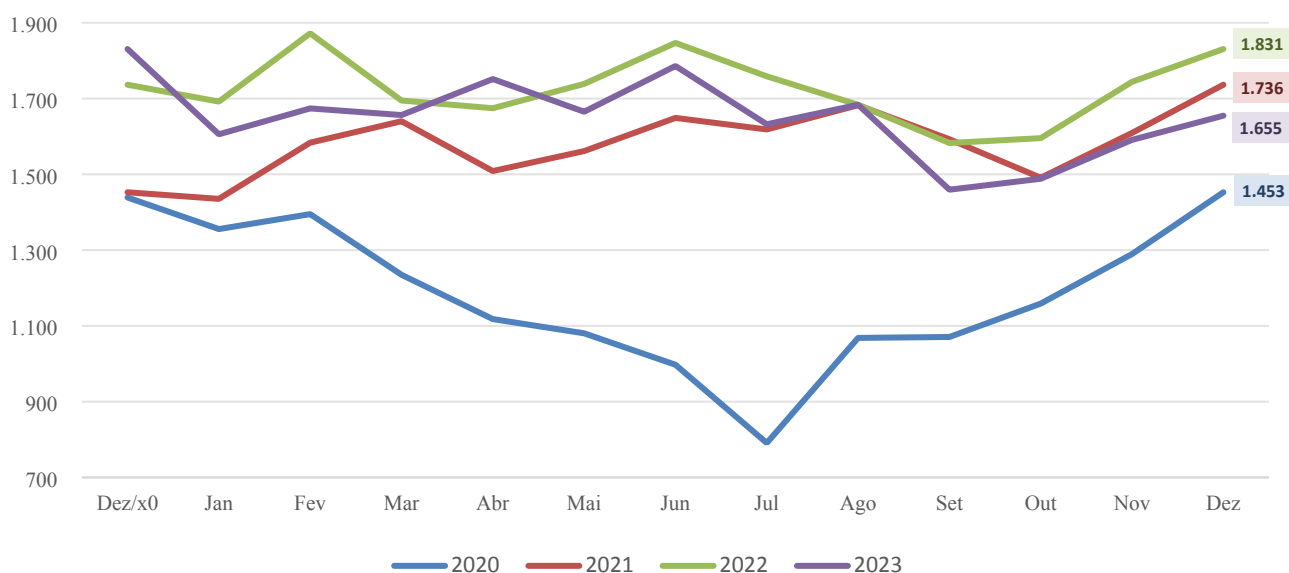
No mês de setembro, as emissões líquidas acumuladas atingiram o menor valor do ano. Com as emissões líquidas positivas em outubro, novembro e dezembro, o saldo no exercício apresentou grande recuperação, encerrando o ano negativo em R\$ 40,23 bilhões.

Em 2020, o saldo final das emissões líquidas foi positivo, de R\$ 390,20 bilhões, o que denota maior necessidade de operações de crédito naquele exercício, no qual as receitas correntes da União foram fortemente impactadas pela pandemia de Covid-19. Em 2021, o saldo final também foi positivo, de R\$ 163,24 bilhões. Já em 2022 os resgates superaram as emissões, resultando em emissões líquidas negativas, de -R\$ 210,23 bilhões.

Em 2023, o cenário de mais resgates que emissões de títulos da DPFMi ao longo do exercício, combinado com arrecadação das receitas correntes em valores próximos ao das previsões, resultou em utilização dos recursos disponíveis na Conta Única do Tesouro Nacional para complementação das receitas do exercício. Desse modo, o saldo da Conta Única foi reduzido em relação ao exercício de 2022, conforme apresenta o gráfico a seguir.

Evolução do saldo da Conta Única do Tesouro Nacional – 2020 a 2023

R\$ bilhões



Fonte: Banco Central do Brasil – Estatísticas Fiscais.

Em 2020, no período entre fevereiro e julho, o saldo da Conta Única foi reduzido em R\$ 604,01 bilhões (43,30%). Em agosto de 2020, houve transferência extraordinária de resultado do Banco Central ao Tesouro Nacional, no montante de R\$ 325 bilhões, conforme autorizado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), mediante o que faculta o art. 5º da Lei 13.820/2019.

Naquele exercício, tendo em vista os efeitos na economia em razão da pandemia de Covid-19, com crescimentos dos gastos, queda na arrecadação e uma maior dificuldade para emissão e refinanciamento de dívida, a União recorreu em larga escala aos recursos existentes da Conta Única.

Já em 2023 a utilização dos recursos disponíveis na Conta Única ocorreu em menor escala. Em setembro foi verificado o menor valor do ano, tendo o saldo naquele mês apresentado redução de R\$ 371,18 bilhões (20,28%) em relação a dezembro de 2022. Com as maiores emissões de títulos públicos no último trimestre, houve recuperação no saldo, que encerrou o exercício R\$ 175,88 bilhões (9,61%) abaixo do verificado no término de 2022.

Mesmo com tal redução, o saldo da Conta única ainda remanesceu elevado. A meta para a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), embora reduzida de 13,75% a.a

para 11,75% a.a. ao longo do exercício, ainda se manteve em patamares elevados. Esse cenário favoreceu o Tesouro Nacional na obtenção de receitas oriundas da remuneração de tais disponibilidades.

Conforme estatui o art. 5º da Lei 7.862/1989, no último dia útil de cada decênio, o Banco Central deve recolher ao Tesouro Nacional o valor da remuneração incidente sobre os saldos diários da Conta Única verificados nos últimos dez dias, sendo tal remuneração atrelada à taxa média referencial do Selic.

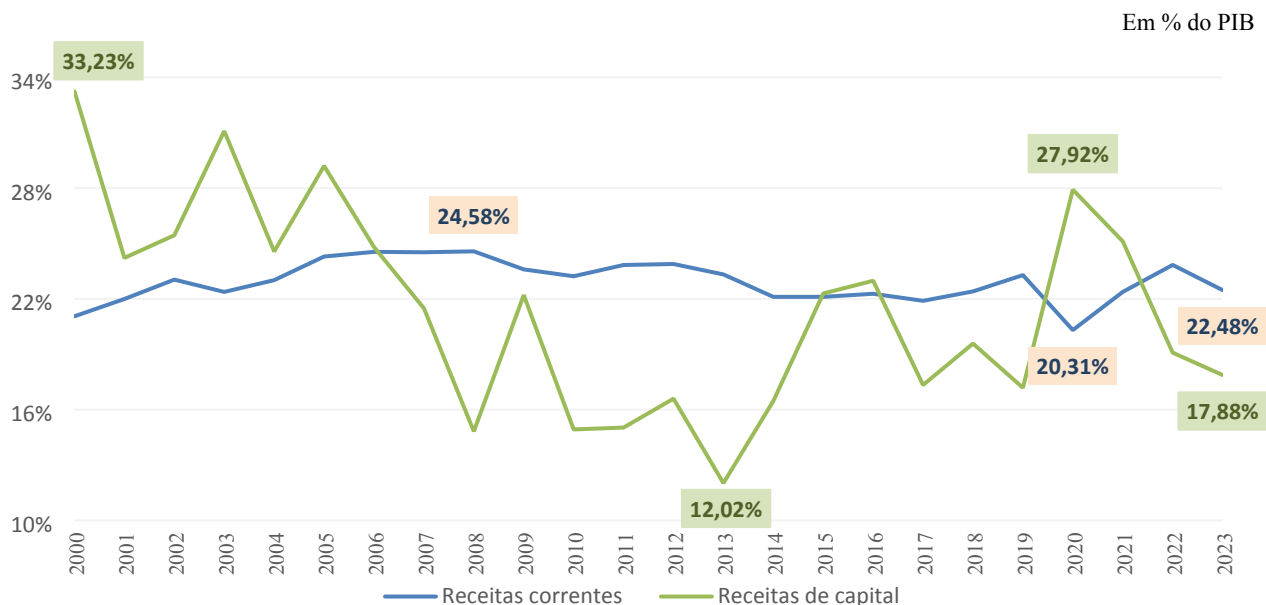
Assim, em 2023 o Banco Central transferiu ao Tesouro Nacional, a título de remuneração das disponibilidades existentes na Conta Única, o montante de R\$ 149,64 bilhões, valor que embora substancial é ainda 18,11% (R\$ 33,09 bilhões) inferior ao estimado, estando registrado como categoria econômica no grupo de outras receitas de capital. Em 2022, o montante transferido pelo Banco Central a mesmo título foi de R\$ 154,67 bilhões, em 2021 foi de R\$ 117,48 bilhões e, em 2020, de apenas R\$ 66,23 bilhões.

Por fim, no grupo de receitas decorrentes de amortização de empréstimos concedidos pela União, houve frustração de arrecadação de R\$ 9,87 bilhões, tendo sido efetivamente recolhidos R\$ 36,25 bilhões ante a previsão de R\$ 46,12 bilhões. Na amortização de empréstimos a estados e municípios a arrecadação foi R\$ 5,89 bilhões abaixo do estimado e na amortização de empréstimos contratuais foi de R\$ 4,38 bilhões aquém do previsto.

Receitas como Proporção do PIB

O gráfico a seguir apresenta a evolução das receitas efetivamente arrecadadas, segregadas por categoria econômica, em percentual do PIB no período de 2001 a 2023.

Evolução receitas orçamentárias em percentual do PIB – 2000 a 2023



Fonte: Tesouro Gerencial e Banco Central do Brasil (Sistema Gerenciador de Séries Temporais)

Observa-se que as receitas correntes arrecadadas permaneceram relativamente estáveis, enquanto proporção do PIB, ao longo do período analisado. Em 2023, foram arrecadados valores equivalentes a 22,48% do PIB, 1,36 (p.p.) abaixo do atingido em 2022, mas ainda 2,16 p.p. acima do verificado em 2020, ano em que a economia foi impactada de forma mais aguda pela pandemia.

As receitas de capital, por sua vez, possuem maior volatilidade em comparação às receitas correntes, comportamento intrínseco a essa natureza de receita, que possui maior gama de fatores que

podem influenciar o seu desempenho, mormente ligados à emissão de nova dívida e refinanciamento da dívida pública existente.

No período abrangido, a maior proporção de receitas de capital em relação ao PIB foi verificada em 2000, quando atingiu mais de 33%, e a menor em 2013, quando foi de 12%. Em 2023, a proporção das receitas de capital foi de 17,88% do PIB, 1,21 p.p. abaixo do observado em 2022, quando foi de 19,09%, e 10,04 p.p. abaixo do verificado em 2020, quando foi de 27,92%. Esse comportamento recente das receitas de capital está relacionado com o volume de operações de crédito realizadas, conforme tabela a seguir.

Receitas de Capital - Operações de Crédito^{1/} – 2019 a 2023 – Valores Nominais

				R\$ mil
Exercício	Novas Operações	Operações de Refinanciamento	Total	% PIB
2019	598.979.259	374.944.544	973.923.803	13,18%
2020	1.140.841.249	507.553.514	1.648.394.763	21,66%
2021	383.780.344	1.647.492.679	2.031.273.023	22,54%
2022	134.056.949	1.425.069.592	1.559.126.541	15,47%
2023	376.102.442	1.378.040.911	1.754.143.353	16,16%

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO de cada exercício, Balanço Orçamentário.

1. Inclui operações intraorçamentárias.

Portanto, resta claro que a maior necessidade de realização de operações de crédito nos exercícios de 2020 e 2021 impulsionou a relação das receitas de capital como proporção do PIB.

Em 2021, por exemplo, as receitas de capital atingiram 25% do PIB, sendo 22,54% em operações de crédito. Já em 2023, as operações de crédito corresponderam a 16,16%, contribuindo para a redução da relação receitas de capital/PIB para 17,88%. A recessão verificada em 2020, queda de 3,28% no PIB, e o posterior crescimento em 2021 (4,76%), 2022 (3,02%) e 2023 (2,91%) também contribuíram para a dinâmica da relação receitas de capital/PIB nesses anos.

2.5.1.2. Despesas Orçamentárias

A LOA 2023 (Lei 14.535/2023) fixou despesas no montante de R\$ 5.197,64 bilhões. Ao longo do exercício, por meio da abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), a autorização para a realização de despesas atingiu R\$ 5.345,23 bilhões, representando acréscimo de R\$ 147,59 bilhões (2,8%) em relação ao inicialmente fixado na lei orçamentária.

No exercício de 2023, o montante de créditos adicionais abertos foi o menor dos últimos anos. Em 2022 a diferença entre o inicialmente fixado na LOA e o total autorizado foi de R\$ 212,57 bilhões (aumento de 4,5%). Em 2021 foi de R\$ 245,27 bilhões (elevação de 5,89%). Em 2020, foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 632,97 bilhões (majoração de 17,75%), sendo a maioria em créditos extraordinários, o que denota o forte impacto causado pela pandemia de Covid-19 naquele exercício, exigindo a revisão do montante de despesas autorizadas, ante os gastos inesperados surgidos. A tabela a seguir apresenta os valores das despesas no exercício de 2023.

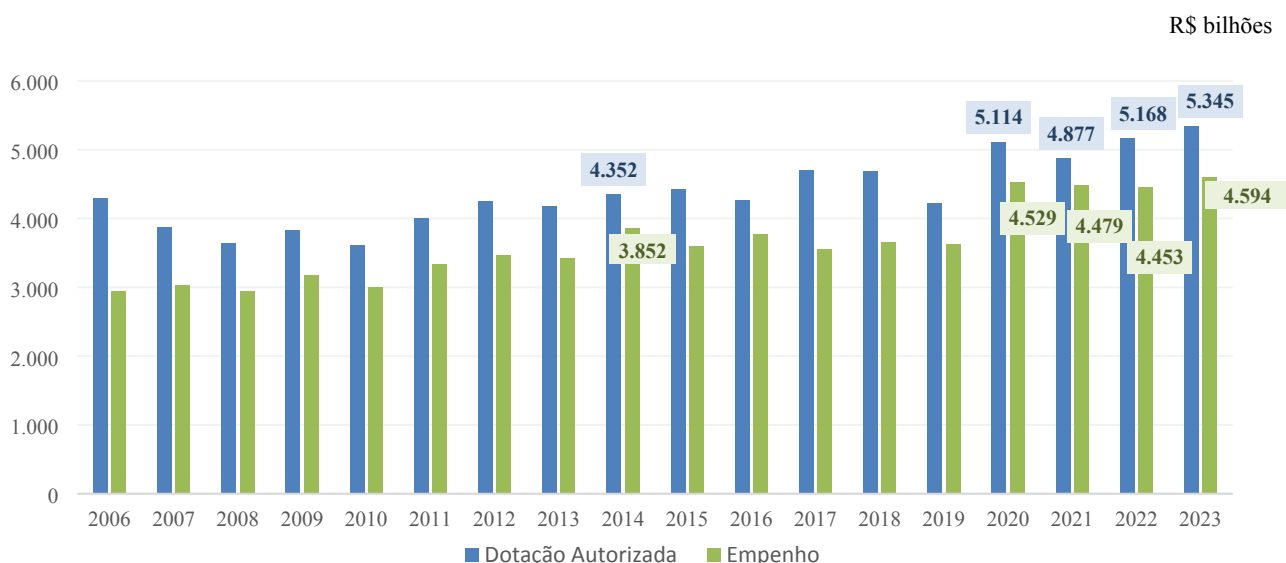
Despesa orçamentária por Grupo de Natureza da Despesa – 2023

R\$ milhões				
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesas Empenhadas (c)	Despesa empenhada/ Despesa Autorizada (d) = (c) / (b)
1 - Pessoal e Encargos Sociais	395.990,11	399.725,48	391.793,29	98,02%
2 - Juros e Encargos da Dívida	325.846,56	325.846,56	240.752,90	73,89%
3 - Outras Despesas Correntes	2.028.815,74	2.161.972,74	2.136.747,05	98,83%
4 - Investimentos	71.050,17	70.288,12	68.683,98	97,72%
5 - Inversões Financeiras	100.274,97	116.335,17	93.369,52	80,26%
6 - Amortização da Dívida	2.233.623,10	2.233.623,10	1.662.423,68	74,43%
9 - Reserva de Contingência	42.035,55	37.440,39	0,00	0,00%
TOTAL	5.197.636,22	5.345.231,56	4.593.770,42	85,94%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Os valores efetivamente empenhados em 2023 atingiram o montante de R\$ 4.593,77 bilhões, o que representou 85,94% da despesa autorizada. O volume de despesas empenhadas em 2023 consolida a tendência de crescimento dos gastos verificada após a pandemia de Covid-19. De fato, a média de despesas empenhadas no quadriênio 2020 a 2023 foi de R\$ 4.514 bilhões, estando, em termos reais, 17,2% acima dos valores observados em 2014, ano em que houve o maior dispêndio antes de 2020.

Em relação a 2022, a despesa empenhada em 2023 representa um aumento real de 3,15% (R\$ 140,48 bilhões). O gráfico a seguir traz, para os exercícios de 2006 a 2023, a evolução real das dotações orçamentárias atualizada e da despesa empenhada, atualizadas pelo IPCA do período.

Dotação orçamentária autorizada e empenho da despesa – evolução real – 2006 a 2023


Fonte: Tesouro Gerencial.

Tendo em vista a estabilização dos gastos em patamares superiores aos observados antes da pandemia, importa analisar o crescimento dos dispêndios mais relevantes. Assim, serão detalhadas as evoluções dos gastos do grupo 1, pessoal e encargos sociais; do grupo 3, outras despesas correntes; do grupo 2, juros e encargos da dívida e do grupo 6, amortização da dívida. Juntos estes GND representaram 96,47% da despesa empenhada em 2023.

O detalhamento será feito por elemento de despesa, cabendo esclarecer que, na classificação por natureza da despesa, o elemento de despesa é o nível com a segunda maior desagregação possível, isto é, fornece um grande detalhamento do grupo de despesas em análise, embora ainda com um nível de consolidação que evita grandes dispersões.

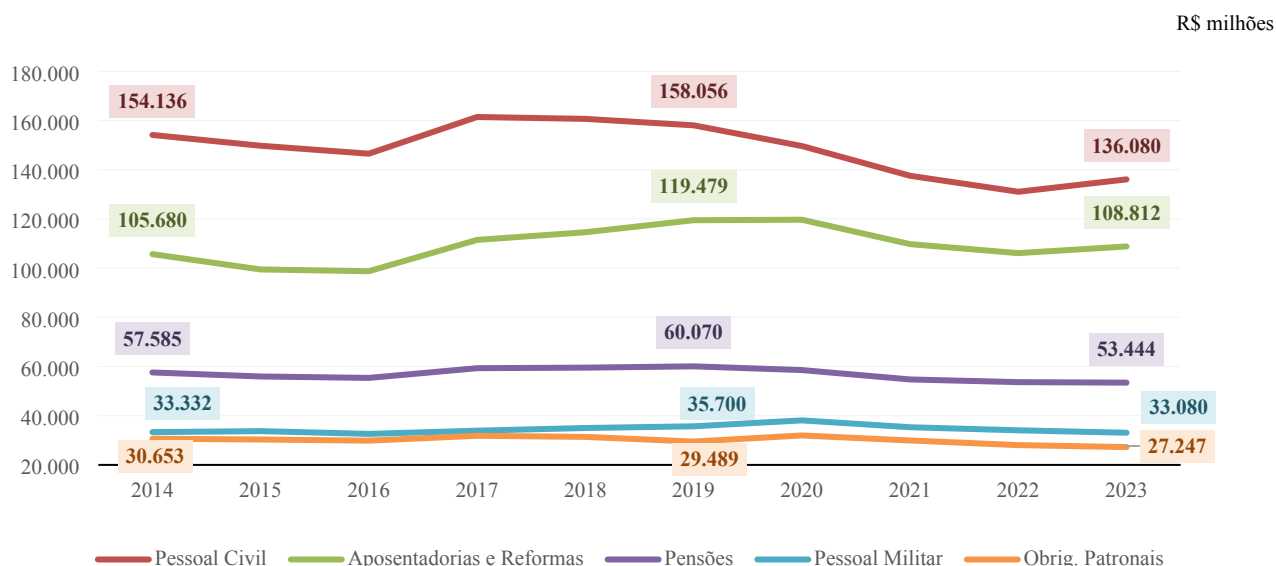
A identificação do elemento de despesas é feita por dois dígitos, que ocupam a 5ª e 6ª posições na classificação por natureza da despesa. Na presente seção, quando houver menção ao elemento de despesa, este será acompanhado dos respectivos dígitos identificadores.

Pessoal e encargos sociais (GND 1)

O grupo de despesas com pessoal e encargos sociais representou 8,53% do total da despesa empenhada. Os principais elementos de despesa são: vencimentos e vantagens fixas dos servidores civis (11) - Pessoal Civil e dos servidores militares (12) - Pessoal Militar; aposentadorias, reserva remunerada e reformas (01)_ - Aposentadorias e Reformas; pensões (03) – Pensões; e obrigações patronais (13) - Obrig. Patronais.

Em 2023, do total empenhando de R\$ 391,79 bilhões, 91,54% (R\$ 358,67 bilhões) foram nestes elementos de despesa. O gráfico a seguir detalha a evolução dos gastos nos últimos dez anos.

Principais elementos de despesas do grupo pessoal e encargos sociais – Evolução real – Valores empenhados



Fonte: Tesouro Gerencial.

A despesa total com o grupo pessoal e encargos sociais decresceu 1,9% em termos reais no período de 2014 a 2023, tendo o maior montante de despesas sido verificado em 2019, com R\$ 423,89 bilhões. Portanto, com relação a 2019 a despesa empenhada em 2023 decresceu 7,8% em termos reais.

Como pode ser observado no gráfico, houve diminuição na maior parte dos principais elementos de despesas quando se compara o montante de 2023 ante 2014, com destaque para os dispêndios com pessoal civil (11), que foram reduzidos em 11,7% e com obrigações patronais (13), com redução de 11,1%. As exceções são apenas as aposentadorias e reformas (01), elemento de despesa no qual houve acréscimo de empenhos de 3,0% no período.

Já quando o recorte é no período de 2019 até 2023, observa-se redução em termos reais em todos os principais elementos de despesa. Nesse recorte, os destaques são a redução de 13,9% com pessoal civil (11) e de 11,0% com pensões (03).

Por fim, dentre os elementos de despesa não destacadas no gráfico, cabe descrever os dispêndios com sentenças judiciais (91) referentes a pessoal e encargos sociais. Essas despesas

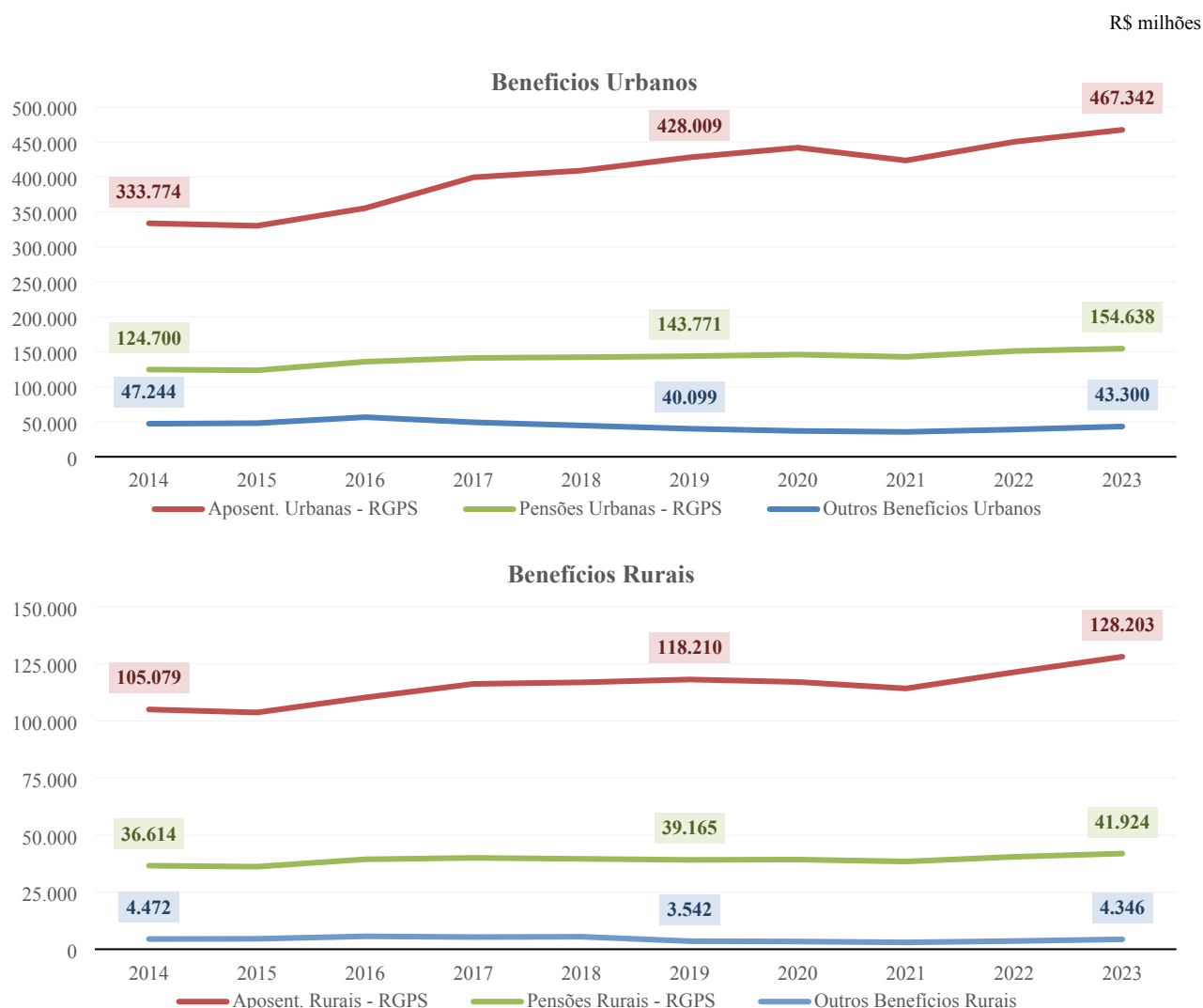
cresceram, em termos reais, 147,3% entre 2014 (R\$ 8,96 bilhões) e 2023 (R\$ 22,16 bilhões), sendo 120,3% de 2019 (R\$ 12,09 bilhões) a 2023.

Outras despesas correntes (GND3)

No grupo outras despesas correntes estão congregados dispêndios que, em 2023, somaram R\$ 2.136,75 bilhões em valores empenhados, representado 46,51% da despesa total empenhada.

Nesse grupo destacam-se os desembolsos com os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atingiram R\$ 839,75 bilhões, 39,30% das outras despesas correntes. Os gráficos a seguir detalham a evolução dos gastos com benefícios previdenciários, atualizados pela variação do IPCA.

Benefícios urbanos e rurais do RGPS – Evolução real – Valores empenhados



Fonte: Tesouro Gerencial.

Os dispêndios com benefícios do RGPS apresentaram crescimento real de 28,82% nos últimos dez anos. Os desembolsos com aposentadorias urbanas (54) cresceram 40,02% entre 2014 e 2023 e com aposentadorias rurais (53) aumentaram 22,01% no mesmo período. As despesas com pensões urbanas (56) tiveram aumento de 24,01% em dez anos e com pensões rurais (55) de 14,50%. Por outro lado, o custeio de outros benefícios do RGPS decresceu: 8,35% de redução nos outros benefícios urbanos (58) e 2,80% de queda real em outros benefícios rurais (57).

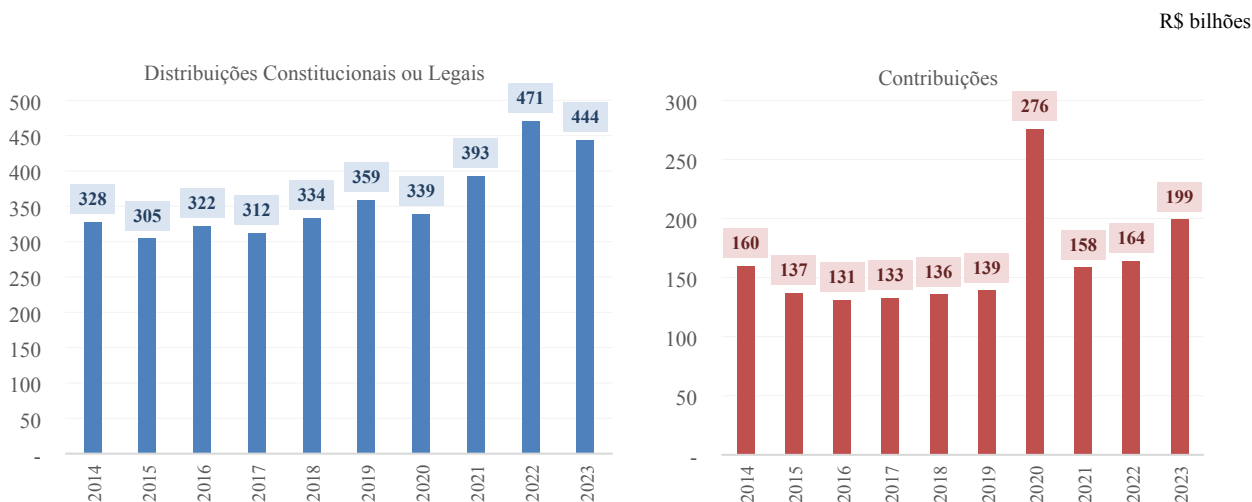
A tendência geral de crescimento real dos valores empenhados permanece no recorte mais recente. Tomando o período de 2019 a 2023, houve aumentos dos gastos em todos os elementos de despesa: aposentadorias urbanas (54), 9,19%; aposentadorias rurais (53), 8,45%; pensões urbanas (56), 7,56%; pensões rurais (55), 7,04%; outros benefícios urbanos (58), 7,98% e outros benefícios rurais (57), 22,71%.

Em relação aos valores de 2022 atualizados pelo IPCA, os gastos com benefícios previdenciários cresceram 4,20%. Como destacado no tópico de receitas orçamentárias, a arrecadação com contribuições do RGPS cresceu 5,84% em termos reais em relação ao observado em 2022. Portanto, em 2023 o crescimento das receitas com contribuições ao RGPS superou o crescimento das despesas com os benefícios.

Nesse ponto, importante destacar que as receitas e despesas detalhadas no presente tópico são as mais relevantes do sistema previdenciário, mas não representam todas as receitas e todas as despesas consideradas na apuração do resultado. Como descrito no tópico 2.3.7, as receitas do sistema previdenciário do RGPS somaram R\$ 588,96 bilhões e o total das despesas previdenciárias do mesmo regime foi de R\$ 904,67 bilhões, resultando em um déficit de R\$ 315,72 bilhões em 2023.

Ainda no grupo outras despesas correntes, devem ser destacadas as trajetórias de mais alguns dispêndios, dado a relevância e materialidade. Iniciando pelos elementos de despesa das distribuições constitucionais e legais (81) e das contribuições (41) da União, que representaram, respectivamente, 20,79% (R\$ 444,24 bilhões) e 9,33% (R\$ 199,28 bilhões) do total das outras despesas correntes em 2023. O gráfico a seguir detalha estes elementos de despesa.

Dispêndios do grupo outras despesas correntes – Evolução real – Valores empenhados



Fonte:

Tesouro Gerencial.

O elemento de despesa referente às distribuições constitucionais ou legais de receitas (81) congrega, dentre outras, as ações orçamentárias relativas às seguintes transferências em 2023: ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com R\$ 152,75 bilhões transferidos; ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), que atingiram R\$ 129,84 bilhões; ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no montante de R\$ 68,18 bilhões; das participações pela produção de petróleo e gás natural, que foram de R\$ 56,94 bilhões; e ainda as quotas estadual e municipal do salário educação, com transferências de R\$ 18,54 bilhões.

Entre 2022 e 2023, houve queda real de 5,64% nas distribuições constitucionais ou legais de receitas. Não obstante, os valores transferidos cresceram 35,37% no período de 2014 a 2023 e 23,87% entre 2019 e 2023.

Quanto ao elemento de despesa relativo às contribuições (41) desembolsadas pela União, este contém, segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO), despesas orçamentárias que não correspondam à contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo receptor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação.

Em 2020, houve grande volume de gastos neste elemento de despesa, em função dos dispêndios extraordinários decorrentes da pandemia. Em valores atualizados, foram empenhados R\$ 95,31 bilhões em auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (ações 00S3, 00S7 e 00S8) e ainda mais R\$ 43,35 bilhões no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional (ação 21C0).

Já em 2023 houve crescimento real da despesa de 21,50% (R\$ 35,27 bilhões) em relação a 2022, atingindo o total de R\$ 199,28 bilhões. Os principais fatores que levaram a tal expansão de gastos foram a criação de novas obrigações para a União, a exemplo do pagamento dos vencimentos dos agentes comunitários de saúde (Emenda Constitucional 120, de 2022); do pagamento do piso salarial dos profissionais da enfermagem (Emenda Constitucional 127, de 2022); implementação de política nacional de fomento à cultura (Lei 14.399, de 2022); transferência temporária ao FPM (Lei Complementar 201/2023). A tabela a seguir detalha os gastos no elemento de despesa contribuições em 2022 e em 2023.

Elemento de despesa Contribuições – Comparação 2022 x 2023

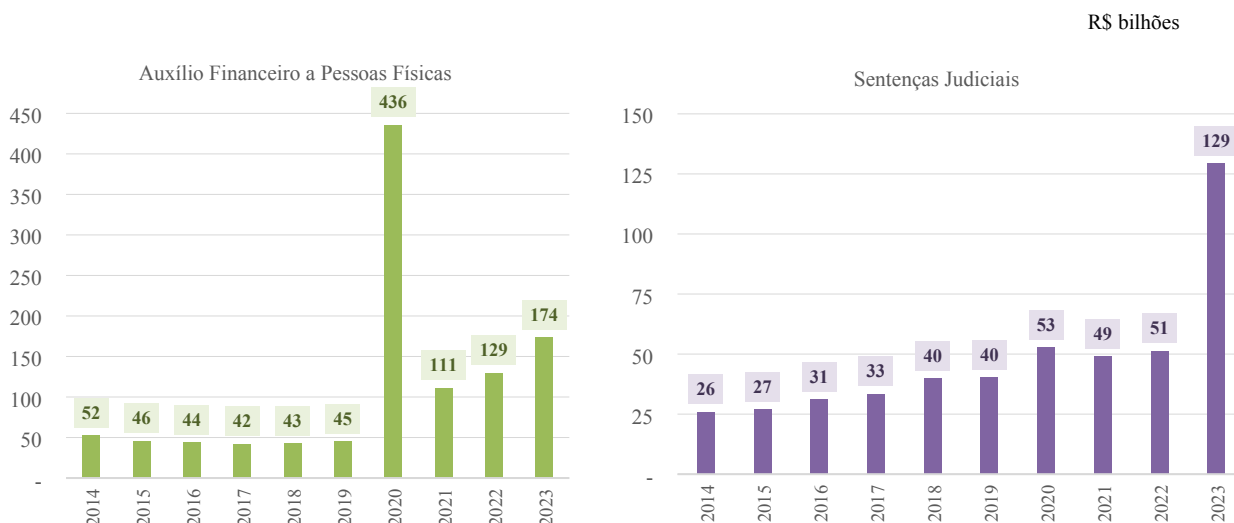
Ações Orçamentárias - Elemento de Despesa Contribuições	2022		2023		% Variação
	Valor corrigido pelo IPCA	% sobre total	Valor	% sobre total	
8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	55.766.872.812	34,00%	62.841.852.818	31,53%	12,69%
00SB - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	35.392.461.411	21,58%	38.938.876.013	19,54%	10,02%
219A - Piso de Atenção Primária à Saúde	24.459.029.039	14,91%	18.654.710.428	9,36%	-23,73%
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	5.324.204.929	3,25%	11.791.002.737	5,92%	121,46%
00UC - Transferência aos Entes Federativos para o Pagamento dos Vencimentos dos Agentes Comunitários de Saúde	-	-	8.828.339.196	4,43%	-
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	8.515.815.657	5,19%	8.493.183.079	4,26%	-0,27%
00UW - Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem	-	-	7.300.000.000	3,66%	-
00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	3.734.149.860	2,28%	5.298.221.961	2,66%	41,89%
00W0 - Transferência Temporária ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), nos termos da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023	-	-	4.171.170.608	2,09%	-

Ações Orçamentárias - Elemento de Despesa Contribuições	2022		2023		% Variação
	Valor corrigido pelo IPCA	% sobre total	Valor	% sobre total	
00SE - Transferência Temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos da Lei Complementar nº 176/2020	-	-	4.000.000.000	2,01%	-
00UV - Implementação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura	-	-	3.000.000.000	1,51%	-
Demais	30.819.117.811	18,79%	25.961.691.894	13,03%	-15,76%
Total	164.011.651.518	100,00%	199.279.048.734	100,00%	21,50%

Fonte: Siop.

Outros elementos de despesa com gastos recentes e grande materialidade são o auxílio financeiro a pessoas físicas (48) e as sentenças judiciais (91), que atingiram, respectivamente, 8,12% (R\$ 173,58 bilhões) e 6,06% (R\$ 129,39 bilhões) do total das outras despesas correntes em 2023

Dispêndios do grupo outras despesas correntes – Evolução real – Valores empenhados



Fonte: Tesouro Gerencial

O auxílio financeiro a pessoas físicas (48) agrupa diversos tipos de auxílios, a exemplo do auxílio gás (ação 21DV), com dispêndios de R\$ 3,59 bilhões em 2023; a educação e formação em saúde (ação 20YD), com desembolsos de R\$ 1,21 bilhões; e apoio à residência em saúde (ação 00P1), gastos de R\$ 679,34 milhões.

Entretanto, os maiores gastos neste elemento de despesa são com ações relativas à transferência direta de renda a pessoas físicas. Em 2023 foram empenhados recursos referentes aos programas Auxílio-Brasil (R\$ 95,42 bilhões) e Bolsa Família (R\$ 70,85 bilhões), totalizando R\$ 166,27 bilhões, o que representa 95,79% do total empenhado no elemento de despesa de auxílio financeiro a pessoas físicas.

Os grandes dispêndios ocorridos no exercício de 2020 decorreram dos auxílios criados em virtude da pandemia de Covid-19. Naquele exercício, foram empenhados R\$ 358,72 bilhões em auxílios emergenciais (ações 00S4 e 00SF) e R\$ 50,48 bilhões em benefícios para manutenção do emprego e da renda, além de R\$ 22,99 bilhões em transferência para famílias em condições de pobreza e extrema pobreza (ação 8442), em valores atualizados pelo IPCA para 2023.

Superada a pandemia os dispêndios diminuíram, sem, contudo, retornar aos patamares antes existentes. No período de 2014 a 2019 a média anual de gastos foi, em termos reais, de R\$ 45,04 bilhões. Já no triênio de 2021 a 2023 a média anual foi de R\$ 137,73 bilhões, crescimento superior a 200%. Os valores empenhados em 2023 (R\$ 173,58 bilhões) são, também em termos reais, R\$ 128,93 bilhões (288,77%) maiores que os empenhados em 2019 (R\$ 44,67 bilhões), último ano antes da pandemia.

Com relação ao elemento de despesa das sentenças judiciais (81), este aglutina gastos com: a) os pagamentos de precatórios, conforme art. 100 da Constituição Federal e art. 78 do ADCT; b) o cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; c) o cumprimento de sentenças judiciais de pequeno valor, transitadas em julgado; e d) cumprimento de decisões judiciais, proferidas em mandados de segurança e medidas cautelares.

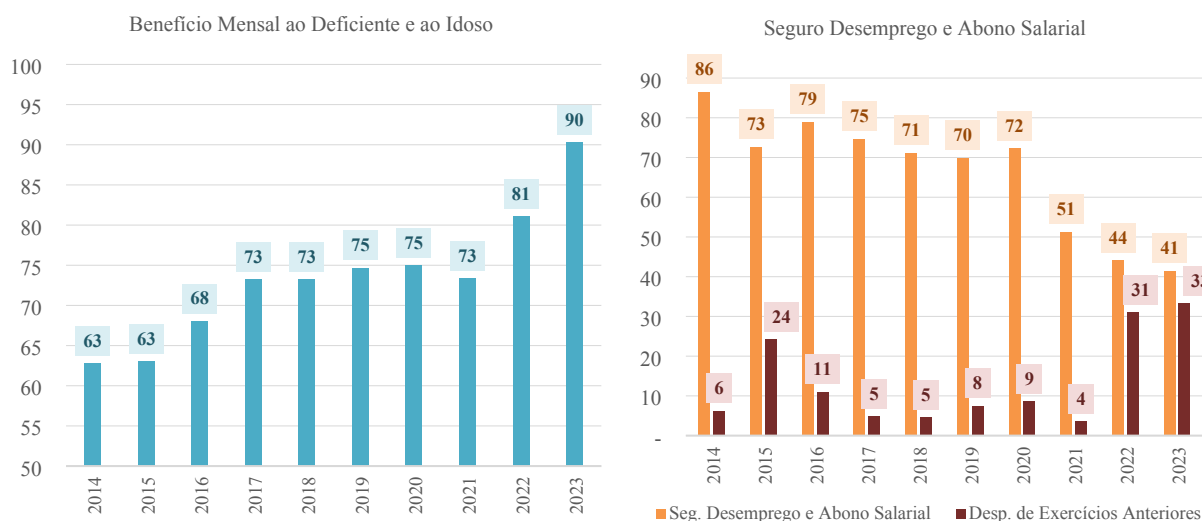
Observa-se grande volume de dispêndios em 2023 com sentenças judiciais. Segundo explicitado no Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de dezembro de 2023, tal fato é decorrente da destinação de recursos para o adimplemento da decisão judicial de mérito do STF no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.064 e 7.047, que julgaram dispositivos das Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, que estabeleciam normas sobre o teto para pagamento de precatórios.

Como pode ser observado no gráfico, a trajetória de gastos da União com sentenças judiciais é crescente. No período de 2014 a 2020 a despesa empenhada cresceu 102,85% em termos reais. Em dezembro de 2021 houve promulgação das EC 113 e 114, estabelecendo novo regime para pagamento de precatórios, impondo um limite para tais pagamentos. Como descrito, houve o desfazimento deste limite. Assim, em 2023 o pagamento dos precatórios represados e os novos gerados implicaram crescimento na despesa de 152,46% (R\$ 78,14 bilhões) em relação ao patamar de 2022.

Há ainda elementos de despesa que devem ser destacados, considerando o volume de gastos: o benefício mensal ao idoso e ao deficiente (06), que em 2023 representou 4,23% dos dispêndios com outras despesas correntes e o seguro-desemprego e o abono salarial (10), que foram 1,94% dos mesmos dispêndios.

Dispêndios do grupo outras despesas correntes - Evolução real – Valores empenhados

R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Gerencial

O benefício mensal ao idoso e ao deficiente (06), no valor de um salário mínimo, é destinado a pessoas que, nessas condições, comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

No período de dez anos, 2014 a 2023, os dispêndios com os benefícios cresceram 43,97% em termos reais. Na comparação entre 2022 e 2023, houve aumento real de 11,43%, podendo tal crescimento ser explicado, segundo o RTN de dezembro/2023, pela elevação do número de beneficiários, que foi de 10,06%, e pelo aumento real de 1,40% no valor do salário mínimo em 2023.

Quanto ao seguro-desemprego e o abono salarial (10), trata-se de políticas públicas previstas no inciso II do art. 7º e no § 3º do art. 239 da Constituição Federal, respectivamente. O abono salarial possui o valor de um salário mínimo anual, sendo devido àqueles trabalhadores que percebam até dois salários mínimos de remuneração mensal, de empregadores que contribuam para o PIS ou para o PASEP.

O seguro-desemprego é um benefício que oferta auxílio financeiro aos trabalhadores formais dispensados sem justa-cause. O auxílio é pago em três a cinco parcelas, de forma contínua ou alternada, de acordo com o tempo trabalhado.

Embora pelo gráfico transpareça um decréscimo nos valores empenhados para o seguro-desemprego e o abono salarial a partir de 2021, o que de fato ocorreu foi uma alteração na sistemática de pagamento do abono salarial.

Em março de 2021, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) editou a Resolução 896/2021, alterando a sistemática de pagamento do Abono Salarial, que antes era feito parte no ano-base+1 e parte no ano-base+2 e, após a Resolução, é feito integralmente no ano-base+2, sendo o ano-base o ano laborado pelo trabalhador, ou seja, o que lhe deu o direito ao recebimento do abono.

Com essa alteração na sistemática, em 2021 foram pagos como abono salarial apenas os valores referentes ao segundo semestre de 2019, resultando em queda de 52,34% (R\$ 12,28 bilhões), em termos reais, nos valores desembolsados em 2021 (R\$ 11,18 bilhões) em relação a 2020 (R\$ 23,46 bilhões).

A partir de 2022 os valores do abono salarial têm sido empenhados como despesas de exercícios anteriores (DEA), por isso o crescimento de tais despesas nos últimos dois exercícios. Em valores corrigidos pelo IPCA, em 2022 foram empenhados R\$ 25,12 bilhões e em 2023 houve empenhos de R\$ 25,05 bilhões em DEA de abono salarial e ainda R\$ 6,29 bilhões em DEA de seguro-desemprego.

Quando são somados os valores empenhados em DEA com os empenhados no elemento de despesa próprio do abono salarial e do seguro-desemprego, os valores totais são de R\$ 69,18 bilhões em 2022 e R\$ 72,76 bilhões em 2023. Portanto, valores mais próximos à média verificadas entre 2014 e 2020, que foi de R\$ 75,17 bilhões.

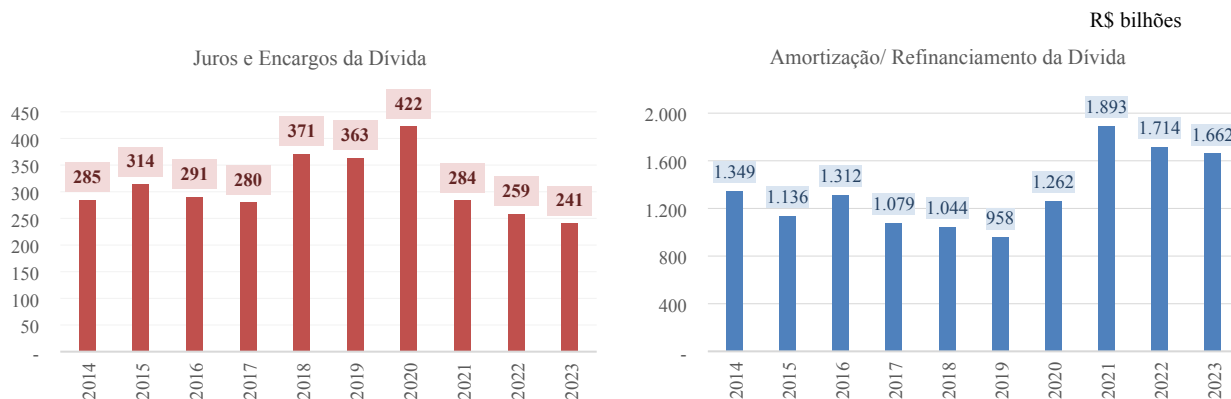
Juros e Encargos da Dívida (GND2) e Amortização/Refinanciamento da Dívida (GND 6)

Inicialmente cabe reforçar que a presente seção deste relatório analisa o endividamento público exclusivamente sob a ótica dos seus impactos na execução orçamentária, sendo a análise do endividamento propriamente realizada na seção 2.4.

No OGU as despesas com o endividamento público estão reunidas em dois grupos de natureza de despesa, um relativo aos juros e encargos da dívida e outro referente à amortização e refinanciamento da dívida. Cada um destes grupos, por sua vez, congrega elementos de despesa que detalham algumas especificidades do endividamento. Contudo, para fins de análise da evolução das despesas orçamentárias

com o endividamento público, é suficiente apresentar no nível de agregação do GND, conforme gráficos abaixo.

Juros e Encargos da Dívida e Amortização/Refinanciamento da Dívida – Evolução real – Valores empenhados



Fonte: Tesouro Gerencial.

Segundo o Relatório Mensal da Dívida (RMD), o estoque da Dívida Pública Federal Mobiliária Interna era de R\$ 6.268,87 bilhões em dezembro de 2023, enquanto em dezembro de 2019 este mesmo estoque era de R\$ 4.083,23 bilhões. Portanto, em apenas quatro anos o estoque de DPFMi aumentou 53,5% em termos nominais.

Tal elevação se refletiu nas dotações orçamentárias destinadas à amortização e ao refinanciamento da dívida, conforme tabela a seguir.

Dotações para Amortização e Refinanciamento da Dívida – 2018 a 2023 – Valores Nominais

Exercício	R\$ mil					
	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesas Empenhadas (c)	% Empenhado/ Autorizado (d=c/b)	Valor Não Empenhado (e=b-c)	% Não Empenhado (f=e/b)
2018	1.462.585.928	1.412.625.928	786.402.096	55,67%	626.223.832	44,33%
2019	1.045.939.104	1.025.333.662	752.534.506	73,39%	272.799.156	26,61%
2020	1.193.081.225	1.193.081.762	1.036.066.581	86,84%	157.015.181	13,16%
2021	1.873.784.810	1.873.802.221	1.710.005.889	91,26%	163.796.332	8,74%
2022	2.120.206.756	2.119.224.464	1.638.442.408	77,31%	480.782.055	22,69%
2023	2.223.623.105	2.233.623.105	1.662.423.680	74,43%	571.199.424	25,57%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Portanto, como demonstra a tabela entre 2019 e 2023, os valores empenhados para o refinanciamento da dívida cresceram 120,9% em termos nominais. Já em termos reais, o aumento foi de 73,5%, passando de R\$ 958,06 bilhões em 2019 para R\$ 1.662,42 bilhões em 2023, conforme exposto no gráfico.

Os crescentes volumes no orçamento destinados ao refinanciamento da dívida demonstram não apenas a elevação da dívida pública, como também a redução dos prazos de vencimento dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. A rolagem da dívida passou a ocorrer com mais frequência, em prazos menores, notadamente após 2020, ano de crise econômica mais aguda, decorrente da pandemia.

O impacto da pandemia no perfil da dívida pública e, consequentemente, nas despesas orçamentárias do exercício relacionadas ao refinanciamento da dívida, resta ainda mais claro quando se observa a posição dos vencimentos da DPFMi nos meses de dezembro de cada ano, conforme detalhado na planilha a seguir.

Vencimentos da DPFMi – 2018 a 2023 – Posição ao final de dezembro de cada ano

Vencimentos	R\$ bilhões					
	dez/18		dez/19		dez/20	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Até 12 meses	620,13	16,63%	782,53	19,16%	1.346,27	28,25%
De 1 a 2 anos	658,02	17,65%	850,99	20,84%	766,86	16,09%
De 2 a 3 anos	699,19	18,75%	538,65	13,19%	691,55	14,51%
De 3 a 4 anos	461,02	12,36%	572,64	14,02%	696,52	14,61%
De 4 a 5 anos	425,18	11,40%	432,21	10,58%	445,01	9,34%
Acima de 5 anos	865,32	23,21%	906,22	22,19%	819,95	17,20%
Total	3.728,86	100,00%	4.083,24	100,00%	4.766,16	100,00%

Vencimentos	dez/21		dez/22		dez/23	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Até 12 meses	1.163,58	21,75%	1.313,39	22,07%	1.291,37	20,60%
De 1 a 2 anos	1.122,26	20,98%	1.150,76	19,34%	1.087,96	17,35%
De 2 a 3 anos	932,62	17,44%	829,57	13,94%	1.007,41	16,07%
De 3 a 4 anos	555,56	10,39%	584,85	9,83%	850,90	13,57%
De 4 a 5 anos	383,1	7,16%	686,84	11,54%	598,63	9,55%
Acima de 5 anos	1.191,81	22,28%	1.386,01	23,29%	1.432,61	22,85%
Total	5.348,93	100,00%	5.951,42	100,00%	6.268,88	100,00%

Fonte: Relatório Mensal da Dívida – dezembro de cada ano.

Em 2023, contudo, observa-se o retorno do perfil, quanto aos prazos de vencimento, mais próximo do que era antes da pandemia. Em 2018, 34,28% da dívida mobiliária tinha vencimento até dois anos, sendo este percentual de 40,01% em 2019 e 44,34% em 2020. Já em dezembro 2023, 37,95% dos títulos públicos possuíam vencimento em até dois anos, o que se assemelha ao perfil de 2018/2019.

O retorno do perfil da dívida a maiores prazos de vencimento contribuiu para a redução, em termos reais, de 3,02% da despesa com amortização e refinanciamento da dívida de 2023 em relação a 2022 (vide gráfico). Em termos nominais, houve acréscimo de 1,46% nos valores empenhados para refinanciamento da dívida entre 2022 e 2023.

Despesas por Função de Governo

Além da classificação por natureza da despesa, conforme detalhada nos tópicos anteriores, a despesa por também ser descrita pela função de governo na qual é empregue.

A função de governo é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação e saúde. A análise da execução da despesa pública agregada por função permite verificar em quais áreas se concentram os maiores gastos governamentais. A tabela a seguir apresenta a distribuição da despesa empenhada e paga no exercício, em valores nominais, entre as diferentes áreas de atuação governamental em 2022 e 2023.

Empenho e pagamento da despesa por função – 2022 e 2023¹

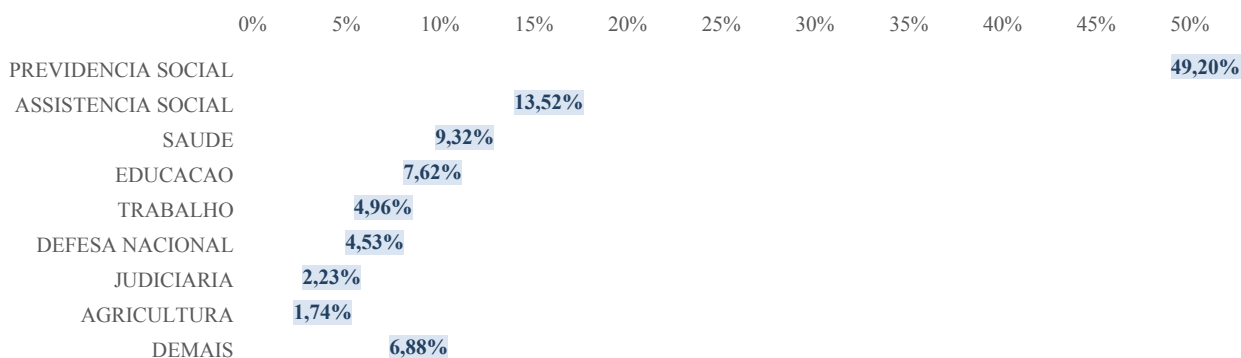
R\$ milhões

Função de Governo	Despesa Empenhada 2022	Despesa Emp./ Dotação 2022	Despesa Paga 2022	Desp. Paga/ Desp. Empenhada 2022	Despesa Empenhada 2023	Despesa Emp./ Dotação 2023	Despesas Liquidadas 2023	Despesas Pagas 2023	Despesa Paga/ Despesa Emp. 2023
ENCARGOS ESPECIAIS	2.504.071	80%	2.459.114	98%	2.609.374	79%	2.559.103	2.558.050	98%
PREVIDENCIA SOCIAL	897.761	100%	840.497	94%	976.322	100%	974.117	913.700	94%
ASSISTENCIA SOCIAL	198.334	99%	193.498	98%	268.334	100%	265.424	261.280	97%
SAUDE	154.957	100%	136.850	88%	184.933	100%	162.410	161.224	87%
EDUCACAO	128.227	99%	109.778	86%	151.116	99%	136.081	129.462	86%
TRABALHO	97.461	97%	92.608	95%	98.431	100%	95.745	95.511	97%
DEFESA NACIONAL	90.142	100%	78.015	87%	89.926	100%	82.791	78.989	88%
JUDICIARIA	41.393	98%	39.705	96%	44.237	95%	42.202	41.715	94%
AGRICULTURA	30.048	97%	22.029	73%	34.606	99%	22.076	21.525	62%
ADMINISTRACAO	28.967	99%	24.769	86%	29.885	98%	27.099	25.302	85%
TRANSPORTE	13.096	58%	7.727	59%	19.626	81%	12.984	12.558	64%
SEGURANCA PUBLICA	14.494	97%	11.729	81%	16.488	97%	13.873	13.209	80%
CIENCIA E TECNOLOGIA	9.570	84%	8.250	86%	14.563	100%	12.742	12.499	86%
ESSENCIAL A JUSTICA	8.625	99%	8.276	96%	9.614	99%	9.137	9.079	94%
LEGISLATIVA	7.920	84%	7.483	94%	8.572	84%	8.119	7.943	93%
URBANISMO	7.711	98%	1.376	18%	8.259	98%	1.275	1.199	15%
GESTAO AMBIENTAL	4.349	98%	2.946	68%	5.441	99%	4.042	3.906	72%
COMERCIO E SERVICOS	2.546	61%	1.515	60%	4.181	93%	2.085	2.082	50%
RELACOES EXTERIORES	4.041	100%	3.870	96%	4.065	95%	3.892	3.870	95%
ORGANIZACAO AGRARIA	1.833	96%	1.430	78%	3.394	99%	2.744	2.599	77%
CULTURA	1.234	73%	599	49%	2.951	99%	2.358	2.286	77%
COMUNICACOES	3.823	93%	3.140	82%	2.779	100%	2.525	2.463	89%
INDUSTRIA	1.861	98%	1.678	90%	2.160	99%	2.050	1.948	90%
DIREITOS DA CIDADANIA	1.061	96%	721	68%	1.538	98%	886	843	55%
ENERGIA	1.466	99%	1.320	90%	1.228	96%	1.108	1.048	85%
DESPORTO E LAZER	848	98%	289	34%	982	99%	351	348	35%
SANEAMENTO	763	99%	291	38%	744	98%	150	150	20%
HABITACAO	34	79%	3	8%	22	85%	0	0	0%
TOTAL	4.256.633	86,18%	4.059.503	95,37%	4.593.770	85,94%	4.447.368	4.364.788	95,0%

Fonte: Tesouro Gerencial.

1. A função “Reserva de Contingência” não consta da tabela, pois não houve despesa empenhada.

A função Encargos Especiais concentra grande parte das dotações em razão de contemplar as rubricas destinadas ao refinanciamento e ao pagamento do serviço da dívida pública, além de conter os valores do FPE e do FPM e dos pagamentos de sentenças judiciais. Desse modo, convém observar a distribuição dos gastos sem essa função orçamentária, conforme disposto no gráfico a seguir (por valores empenhados no exercício).

Empenho da despesa por função (exceto Encargos Especiais) – 2023


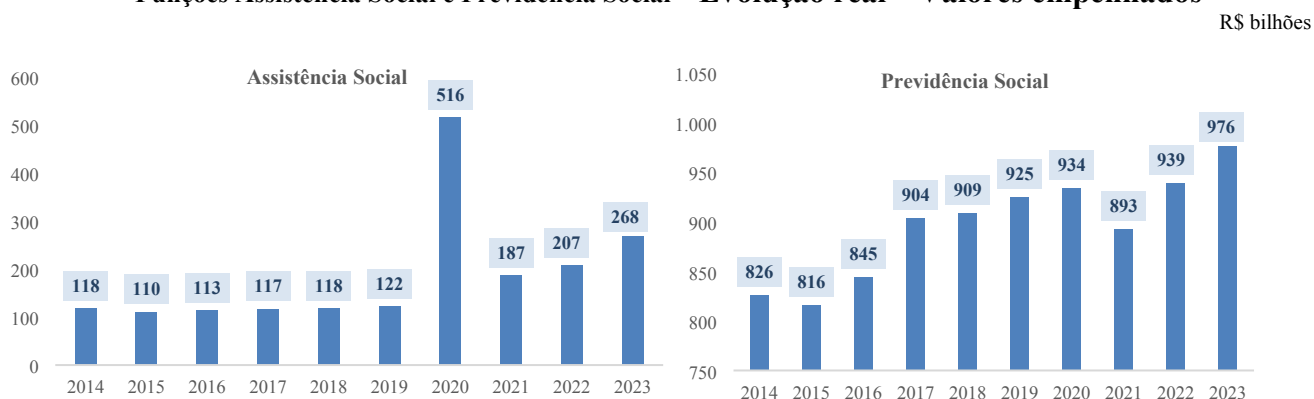
Fonte: Tesouro Gerencial.

Os gastos com as funções Previdência Social e Assistência Social somaram 62,72% (R\$ 1.244,66 bilhões) do valor total empenhado, quando não considerada a função Encargos Especiais (R\$ 1.984,40 bilhões).

A função Assistência Social manteve elevados níveis de dispêndios. Em 2020, essa função abrigou algumas relevantes despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, tais como a concessão do auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade e o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda.

Em 2023, apesar de os gastos se apresentarem em montante inferior ao de 2020, restou demonstrada a consolidação de gastos com assistência social em patamar superior aos existentes antes da pandemia. O valor empenhado, de R\$ 268,33 bilhões, representa, em termos reais, acréscimo de 139,35% (R\$ 156,22 bilhões) em relação à média dos valores empenhados na função Assistência Social no período de 2014 a 2019, que foi de R\$ 112,11 bilhões.

Os gráficos a seguir apresentam a evolução das despesas com as funções Assistência Social e Previdência Social no período de 2014 a 2023, em valores atualizados pelo IPCA do período.

Funções Assistência Social e Previdência Social – Evolução real – Valores empenhados


Fonte: Tesouro Gerencial.

Os valores empenhados na função Assistência Social em 2023 foram, em termos reais, 29,32% superiores aos de 2022, sendo impactados pelo aumento nos valores de transferência de renda no âmbito do programa Bolsa Família (antigo Auxílio Brasil), que cresceram 40,62% (+R\$ 48,03 bilhões), em valores reais. Houve ainda crescimento real de 11,42% (+R\$ 9,25 bilhões) nas despesas com os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa ou com deficiência.

Quanto à função Previdência Social, a trajetória ascendente de gastos teve uma deflexão em 2021, quando os valores empenhados ficaram 4,45% (-R\$ 41,59 bilhões) em termos reais abaixo dos valores de 2020. Houve redução principalmente nos dispêndios relacionados aos benefícios previdenciários urbanos, queda de 3,93% (R\$ -24,64 bilhões); aposentadorias e pensões civis da União, decréscimo de 9,5% (-R\$ 9,74 bilhões); benefícios previdenciários rurais, diminuição de 2,55% (-R\$ 4.07 bilhões) e pensões militares das Forças Armadas, baixa de 4,70% (- R\$ 1,29 bilhões).

Contudo, após 2021 foi retomado o perfil crescente de despesas previdenciárias. Os valores empenhados em 2023 foram, em termos reais, 3,95% (+R\$ 37,08 bilhões) superiores aos empenhados em 2022. Os maiores acréscimos ocorreram nos gastos com benefícios previdenciários, aumento de 4,20% (+R\$ 33,88 bilhões) e compensação previdenciária, crescimento de 33,16% (+R\$ 1,99 bilhões).

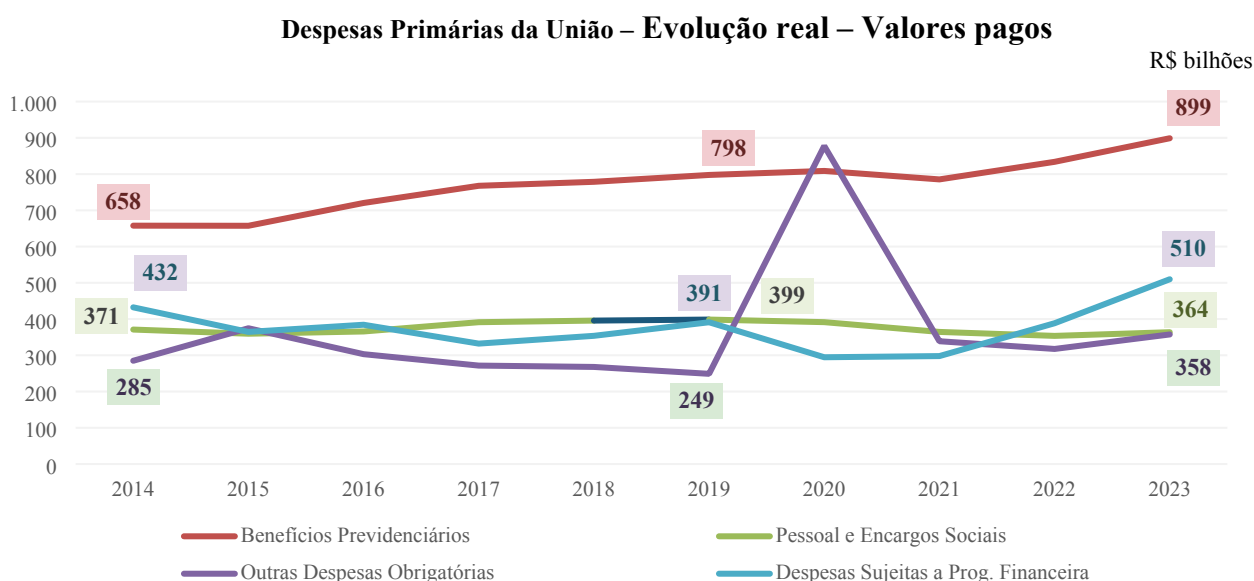
Em dez anos, de 2014 a 2023, as despesas na função Previdência Social cresceram 18,13%, em valores atualizados pelo IPCA.

Despesas que impactam o Resultado Fiscal Primário – Panorama Geral

Para fins de apuração do resultado fiscal, as despesas são agrupadas em financeiras ou primárias. As despesas financeiras extinguem uma obrigação ou criam um direito, ambos de natureza financeira, a exemplo do pagamento de juros da dívida pública ou da concessão de empréstimos pelo ente público. As despesas primárias, por sua vez, estão relacionadas aos gastos comuns do poder público, a exemplo da prestação de serviços e do fornecimento de bens à população e, ainda, da manutenção da estrutura administrativa.

No que tange à apuração do resultado fiscal primário do Governo Central, as despesas públicas são agrupadas em quatro linhas: Benefícios Previdenciários; Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Obrigatórias; e Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira. As despesas sujeitas a programação financeira, por sua vez, são divididas em Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo e Despesas Discricionárias.

O gráfico a seguir apresenta as despesas primárias pagas, como dispostas no Resultado do Tesouro Nacional (RTN), apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional (acima da linha), em valores atualizados pelo IPCA do período.



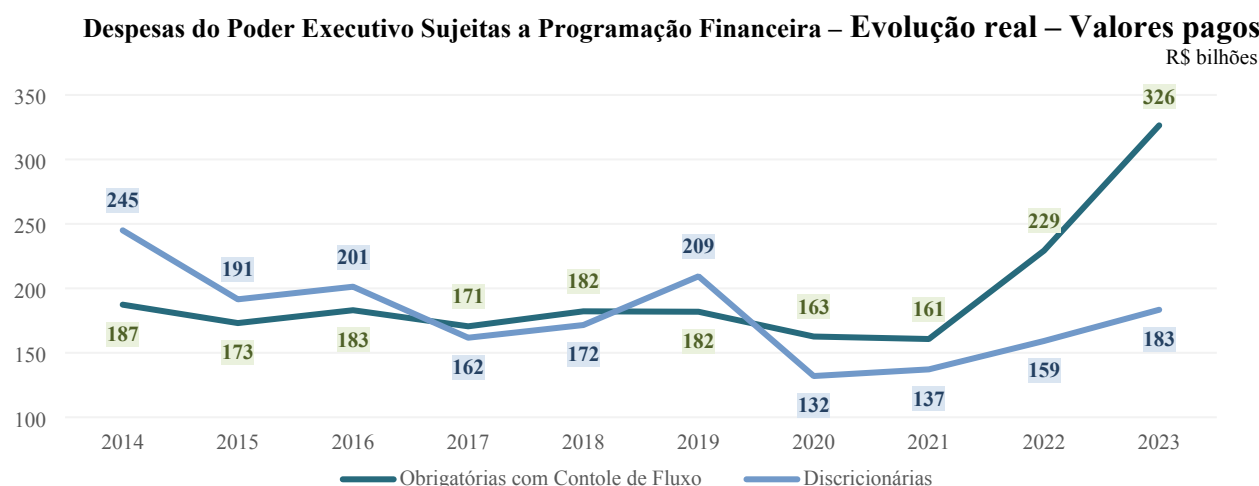
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica.

Em termos reais, no recorte dos últimos dez anos, as despesas primárias com benefícios previdenciários cresceram 36,68%, as outras despesas obrigatórias tiveram acréscimo de 25,47% e as despesas do Poder Executivo sujeitas a programação financeira aumentaram 17,92%. Por outro lado, as despesas com pessoal e encargos sociais diminuíram 1,96%. No total houve aumento real de 21,99% das despesas primárias entre 2014 e 2023.

Já no recorte mais recente, cotejando o nível de gastos pré e pós pandemia, mediante comparação dos gastos de 2023 em relação a 2019, observa-se que as outras despesas obrigatórias tiveram acréscimo de 43,65%, as despesas do Poder Executivo sujeitas a programação financeira aumentaram 30,33% e as despesas com benefícios previdenciários cresceram 12,70%. Em oposição, as despesas com pessoal e encargos sociais diminuíram 8,75%. No total a expansão real dos gastos primários em 2023 em relação a 2019 foi de 15,99%.

Há, portanto, aceleração no ritmo de crescimento dos gastos primários após a pandemia, devendo ser destacado o crescimento mais recente, a partir de 2021, das despesas sujeitas a programação financeira (+71,17%) e com benefícios previdenciários (+14,46%).

Como já mencionado, as despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira se desdobram em Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo e Despesas Discricionárias. O gráfico a seguir traz a evolução destes dispêndios em valores atualizados pelo IPCA do período.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica.

Dado o nível de gastos de 2023 em relação a 2014, houve crescimento de 74,25% das despesas obrigatórias com controle de fluxo e redução de 25,14% das despesas discricionárias. Quando o recorte é de 2023 em comparação a 2019, houve crescimento de 79,50% das despesas obrigatórias com controle de fluxo e redução de 12,39% das despesas discricionárias.

Entretanto, a partir de 2021 observa-se crescimento de ambos os dispêndios. Em comparação com os valores de 2023, houve aumento de +103,13% para despesas obrigatórias com controle de fluxo e de +33,72% para as despesas discricionárias.

Despesas que impactam o Resultado Fiscal Primário – Panorama em 2023

Em 2023 as despesas primárias da União totalizaram R\$ 2.129,92 bilhões, o que representa acréscimo de 12,50% (R\$ 236,60 bilhões), em termos reais, em relação às despesas pagas em 2022. Os gastos com despesas do Poder Executivo sujeitas a programação financeira aumentaram 31,25%, as outras despesas obrigatórias tiveram acréscimo de 12,60%, os dispêndios com benefícios previdenciários cresceram 7,80% e, por fim, as despesas com pessoal e encargos sociais foram majorados em 2,88%.

O destaque de crescimento dos gastos em 2023 em relação a 2022 foram, então, as despesas do Poder Executivo sujeitas a programação financeira, que são detalhadas na tabela a seguir, na forma como expostas no RTN de dezembro de 2023.

Despesas do Poder Executivo Sujetas à Programação Financeira – 2023 x 2022

Discriminação	Acumulado Jan-Dez		Variação Nominal		Variação Real	
	2022	2023	R\$ Milhões	Var. %	R\$ Milhões	Var. %
Despesas do Poder Executivo Sujetas à Programação Financeira	371.286,3	509.814,5	138.528,2	37,3%	123.370,2	31,3%
1. Obrigatórias com Controle de Fluxo	219.143,8	326.422,2	107.278,4	49,0%	98.764,6	42,4%
1.1 Benefícios a servidores públicos	14.341,7	15.402,7	1.060,9	7,4%	414,3	2,7%
1.2 Bolsa Família e Auxílio Brasil	88.119,1	166.311,6	78.192,5	88,7%	75.373,0	80,4%
1.3 Saúde	104.434,7	129.549,7	25.115,1	24,0%	20.575,8	18,5%
1.4 Educação	6.349,9	8.207,6	1.857,7	29,3%	1.596,6	23,7%
1.5 Demais	5.898,4	6.950,6	1.052,2	17,8%	804,9	12,9%
2. Discricionárias	152.142,5	183.392,3	31.249,8	20,5%	24.605,6	15,3%
2.1 Saúde	33.256,4	38.251,0	4.994,5	15,0%	3.575,1	10,2%
2.2 Educação	20.192,5	34.964,9	14.772,4	73,2%	13.950,6	65,2%
2.3 Defesa	12.813,2	12.950,1	136,8	1,1%	-429,0	-3,2%
2.4 Transporte	8.221,1	15.025,9	6.804,8	82,8%	6.519,5	74,8%
2.5 Administração	7.743,1	7.809,9	66,8	0,9%	-267,8	-3,3%
2.6 Ciência e Tecnologia	4.950,0	7.076,3	2.126,3	43,0%	1.904,9	36,3%
2.7 Segurança Pública	3.539,2	3.437,9	-101,4	-2,9%	-262,8	-7,0%
2.8 Assistência Social	5.909,6	9.253,0	3.343,4	56,6%	3.110,6	49,6%
2.9 Demais	55.517,3	54.623,5	-893,9	-1,6%	-3.495,5	-5,9%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional – dezembro de 2023.

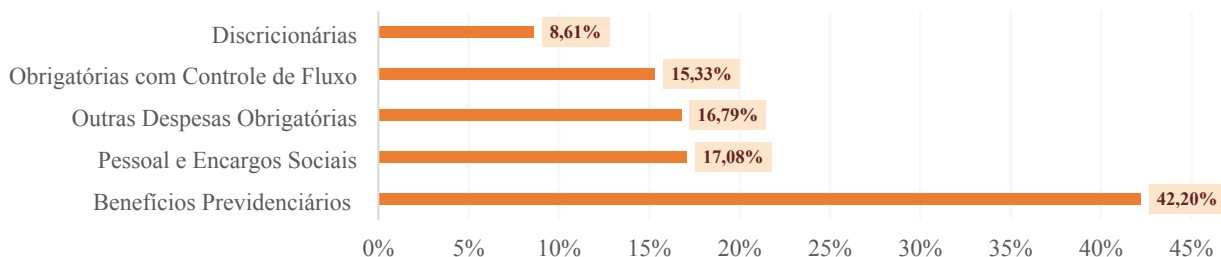
Assim, o maior acréscimo de despesas ocorreu em função dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil, com aumento nos desembolsos de mais de R\$ 75 bilhões em termos reais, o que contribuiu para que as despesas obrigatórias com controle de fluxo tivessem crescimento real de 42,37% em apenas um ano.

Quanto às despesas discricionárias, o aumento real foi menor, mas ainda assim relevante, com destaque para o crescimento dos dispêndios na função educação (+ R\$ 13,95 bilhões), sendo R\$ 6,1 bilhões destinados à implementação de política pública de incentivo à permanência de estudantes no ensino médio.

Em que pese o crescimento real de mais de 15% das despesas discricionárias em 2023, estas ainda representam reduzida proporção em relação ao total de despesas primárias, conforme gráfico a seguir.

Proporção das Despesas Primárias – 2023

Em % de despesas primárias

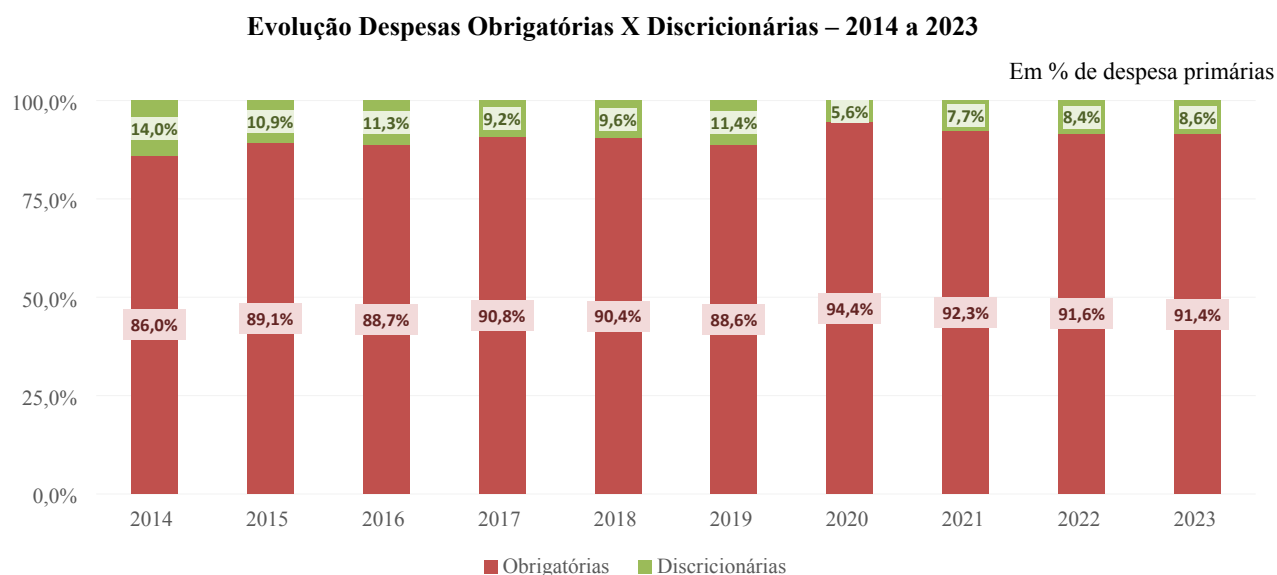


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional de dezembro/2023

Constata-se que as despesas do Poder Executivo que permitem algum controle de desembolso financeiro ainda são em menor proporção, pois o somatório das despesas discricionárias (8,61%) com as obrigatórias com controle de fluxo (15,33%) foi de 23,94% do total de despesas primárias. Em 2022 essa proporção era ainda menor, de 20,52%, com 12,11% obrigatórias com controle de fluxo e 8,41% discricionárias e, em 2021, de 16,67%, sendo 9,00% obrigatórias com controle de fluxo e 7,68% discricionárias.

Esse fato acarreta dificuldades na gestão financeira da União, em face do grande volume de despesas obrigatórias, que não permitem sequer o controle de fluxo no decorrer do ano.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da proporção de gastos obrigatórios e discricionários nas despesas primárias, no período de 2014 a 2023.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica.

Em 2020, as despesas discricionárias do Poder Executivo atingiram a menor participação no total de despesas primárias no período de dez anos destacado no gráfico. Isso ocorreu em função de as despesas extraordinárias decorrentes da pandemia terem sido classificadas como despesas obrigatórias, o que elevou a proporção desses dispêndios.

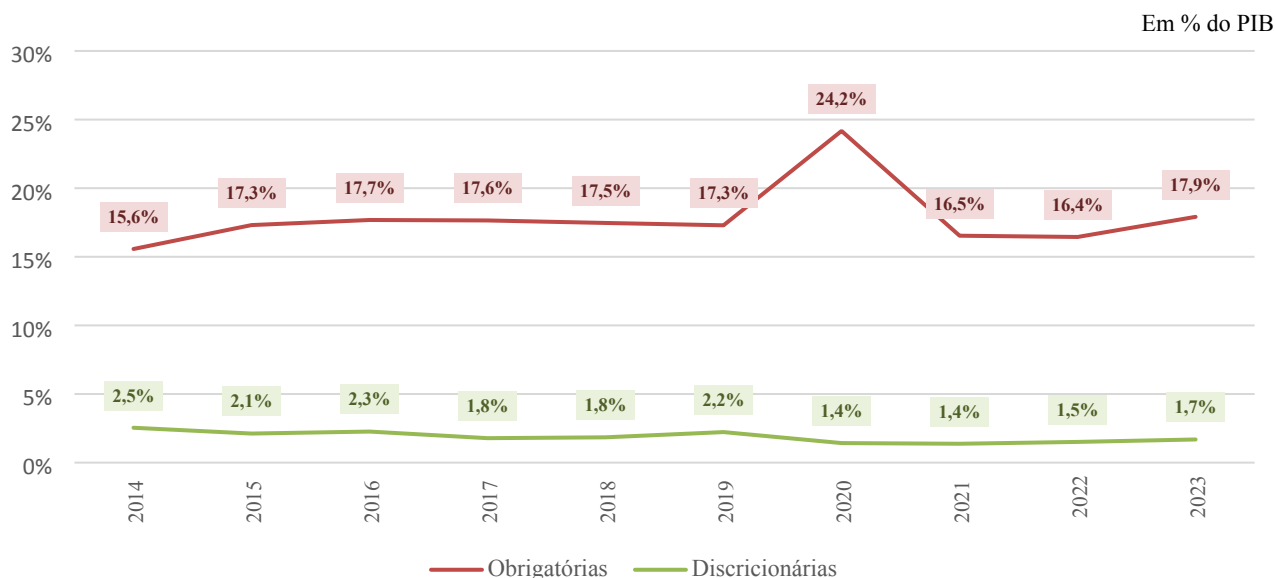
No biênio 2021/2022, com a redução parcial das despesas para enfrentamento direto da pandemia, houve certa recuperação na proporção das despesas discricionárias, embora ainda em níveis inferiores aos observados anteriormente, como demonstra a série histórica ilustrada no gráfico.

De forma geral, exceto quanto a 2019, observa-se a redução da proporção das despesas discricionárias a partir do exercício de 2017, coincidindo com a inauguração do Novo Regime Fiscal, também denominado Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016), que limitou o crescimento das despesas primárias totais à variação do IPCA. Com isso, verifica-se tendência de maior compressão das despesas discricionárias, ante a não revisão dos gastos obrigatórios.

Em 2023 houve alteração no regime fiscal com o fim do Teto de Gastos. Entretanto o crescimento no volume de despesas discricionárias (+15,22%) ocorreu em proporção não muito distante do observado no crescimento de todas as despesas primárias (+12,50%), fazendo com que não houvesse alteração significativa na proporção das despesas discricionárias em relação ao total.

Por fim, o gráfico a seguir mostra a evolução dos gastos obrigatórios e discricionários como proporção do PIB para o mesmo período, de 2014 a 2023, sendo possível notar o efeito que os gastos relacionados à pandemia provocaram na proporção de despesas obrigatórias em 2020.

Evolução das despesas primárias obrigatórias x discricionárias como proporção do PIB – 2014 a 2023



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional de dezembro/2023 - Série Histórica.

De modo semelhante ao verificado no gráfico anterior, a proporção das despesas discricionárias em relação ao PIB também apresentou redução a partir da regência do Teto de Gastos, iniciada em 2017, com exceção do exercício de 2019, quando houve o desembolso de despesas não-recorrentes significativas, a exemplo do pagamento à Petrobras referente à revisão de contrato de cessão onerosa.

Em síntese, enquanto, de 2014 a 2016, o gasto médio em despesas discricionárias foi de 2,3% do PIB, entre 2017 e 2023, a proporção foi reduzida para uma média de 1,7% do PIB.

Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares

A possibilidade de os parlamentares fixarem dispêndios por meio de emendas à LOA já data de longo prazo, entretanto, apenas a partir de 2014 as emendas individuais passaram a contar com identificador de resultado primário específico nas LDOs e apenas em 2017 o mesmo ocorreu para as emendas de bancada estadual.

De fato, para facilitar o acompanhamento e apuração do resultado fiscal do exercício, as despesas são gravadas com um indicador, o denominado Identificador de Resultado Primário (RP), havendo indicadores específicos para as emendas parlamentares. A tabela a seguir detalha os identificadores.

Identificadores de Resultado Primário como definido nas LDOs 2020 a 2023

Identificador de Resultado Primário	Despesa
RP 0	Financeira
RP 1	Primária obrigatória
RP 2	Primária discricionária
RP 6	Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais , de execução obrigatória nos termos do disposto nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição
RP 7	Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual , de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda Constitucional 100, de 26 de junho de 2019
RP 8	Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional
RP 9	Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica

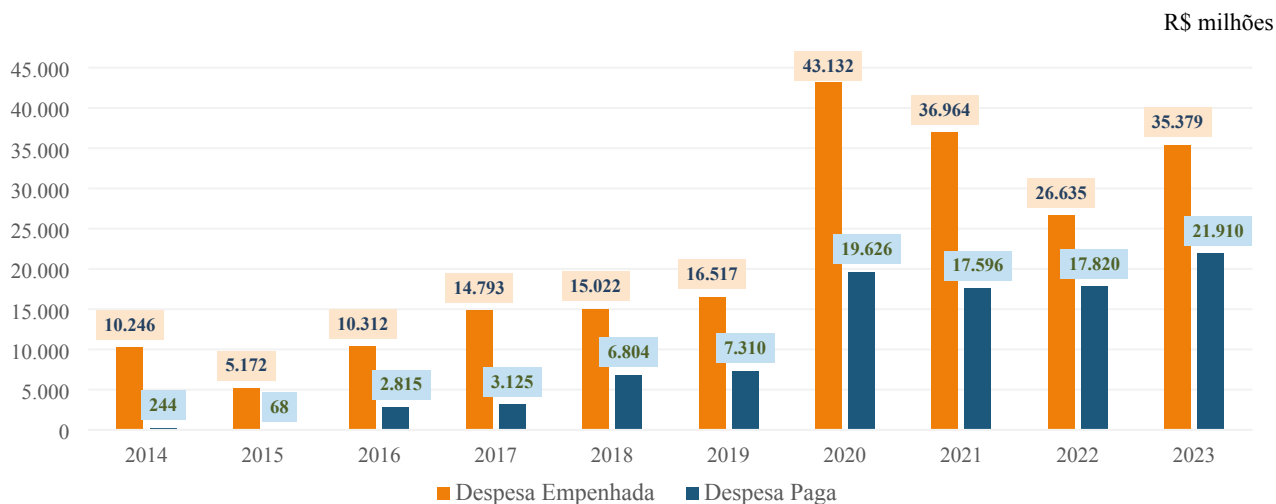
Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias.

Em 2015, por meio da Emenda Constitucional (EC) 86, as emendas individuais (RP 6) passaram a ter caráter impositivo, isto é, tornaram-se de execução obrigatória em montante correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Em 2022, nova modificação constitucional, EC 126, elevou o montante mínimo das emendas individuais para 2% da RCL (art. 166, §§ 9 e 11, da Constituição Federal – CF). Pelo menos 50% dos valores das emendas RP 6 devem ser destinadas ao custeio de ações e serviços públicos de saúde.

Em 2019, mediante a EC 100, as emendas de bancada estadual (RP 7) também passaram a ter execução impositiva até o limite de 1% da RCL realizada no exercício anterior (art. 166, § 12, CF). Nos casos de impedimento de ordem técnica, as emendas RP 6 e RP 7 perdem o caráter de execução obrigatória (art. 166, § 13, da CF).

A partir do exercício de 2020 houve uma inovação, que consistiu na utilização de emendas do relator-geral do PLOA (RP 9) para incluir ou crescer despesas no orçamento anual. Até então as emendas de relator-geral eram utilizadas apenas para a correção de erros e omissões eventualmente existentes na proposta orçamentária. Contudo, em julgamento ocorrido em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a fixação de despesas por meio de emendas RP 9 encerrando tal prática, que perdurou por três anos, nas LOAs de 2020, 2021 e 2022.

Feito este breve histórico da evolução normativo-constitucional das emendas parlamentares ao orçamento, o gráfico a seguir apresenta a trajetória da alocação de despesas por meio de emendas, no período de 2014 a 2023 e com valores atualizados pelo IPCA.

Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares – 2014 a 2023 – Evolução real


Fonte: Siop.

Inicialmente cabe mencionar que, a despeito da declaração de inconstitucionalidade das emendas RP 9 pelo STF, a EC 126, promulgada em 21/12/2022, em seu art. 8º, autorizou o relator-geral do PLOA 2023 a fixar por emendas até R\$ 9,85 bilhões em despesas. O mesmo artigo determinou ainda que tais despesas fossem classificadas como RP 2, não obstante sejam, de fato, emendas do relator-geral.

O gráfico acima apresenta o somatório dos valores empenhados e pagos das despesas gravadas com os identificadores RP 6, RP 7, RP 8 e RP, 9. Portanto para o exercício de 2023 o gráfico não apropria os valores de emendas do relator-geral gravadas como RP 2 por determinação da EC 126.

Posto isso, verifica-se grande crescimento no volume de recursos fixados por emendas a partir do exercício de 2020, quando foram criadas as emendas RP 9. A média nos valores empenhados entre 2014 e 2019 foi de R\$ 12,01 bilhões, ante R\$ 35,53 bilhões de valor médio anual entre 2020 e 2023. Houve, então, aumento de mais de 195% na média nos dispêndios fixados por emendas.

O fim das emendas RP 9 não representou, contudo, retorno das despesas aos patamares antes existentes. A média dos valores empenhados no período 2020 a 2022 foi de R\$ 35,58 bilhões por ano, ante R\$ 35,38 bilhões empenhados em 2023.

A EC 126/2022, além aumentar o percentual destinado às emendas individuais, de 1,2% para 2% da RCL, ainda menciona, em seu art. 5º, a possibilidade de alocação de recursos por meio de emendas de comissão (RP 8) na LOA de 2023, o que de fato ocorreu.

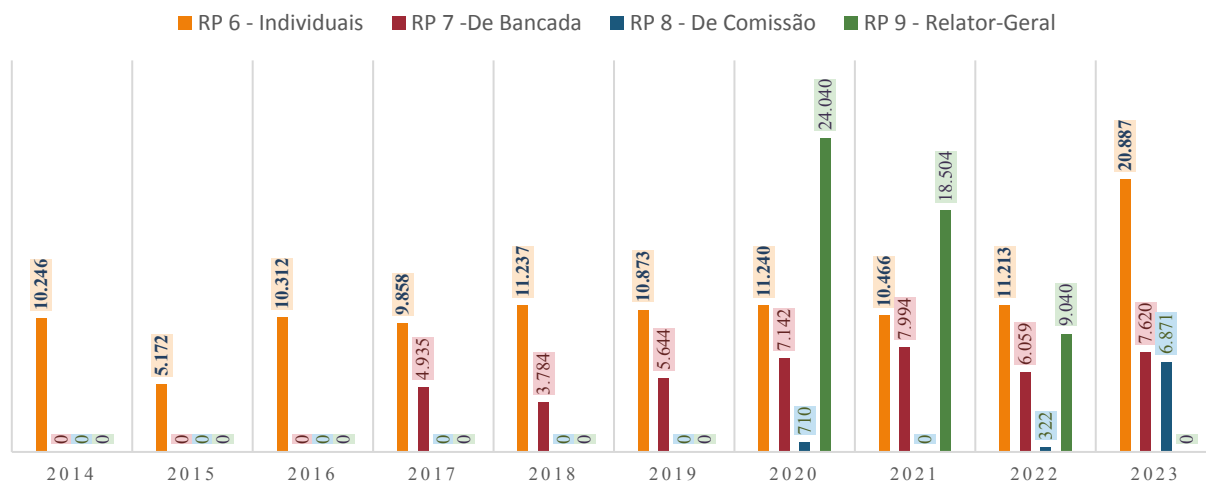
Assim, em 2023, houve empenho de despesas no montante de R\$ 20,89 bilhões por intermédio de emendas RP 6, representando aumento real de 86,28% em relação a 2022, quando foram empenhados R\$ 11,21 bilhões. Em emendas RP 8 foram empenhados R\$ 6,87 bilhões, perante apenas R\$ 322 milhões em 2022.

No total, houve crescimento real de 32,88% no volume de recursos empenhados entre 2022 e 2023. Caso se considerem, no montante de 2023, também os R\$ 9,85 bilhões de emendas do relator-geral gravadas como RP 2 e admitindo que tenham sido integralmente empenhadas, então o aumento real seria de 69,78%.

O gráfico a seguir traz a alocação por tipo de emenda, em valores atualizados pelo IPCA

Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares - por tipo de emenda – 2014 a 2023 – Evolução real – Valores empenhados

R\$ milhões



Fonte: Siop.

Em 2023 as emendas individuais representaram 59,04% do total empenhado, as emendas de bancada 21,54% e as emendas de comissão 19,42%. Quanto à destinação dos recursos, a tabela elenca as dez funções de governo em que mais foram alocadas emendas da LOA 2023.

Despesas^{1/} fixadas por meio de emendas parlamentares - por função de governo – 2023

R\$ milhões

Função	Emendas Individuais (RP 6)		Emendas de Bancada (RP 7)		Emendas de Comissão (RP 8)		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
10 – Saúde	11.171	53,48%	3.526	46,27%	42	0,61%	14.739	41,66%
28 - Encargos Especiais	7.091	33,95%	131	1,72%	10	0,15%	7.233	20,44%
20 - Agricultura	404	1,93%	943	12,37%	2.349	34,18%	3.696	10,45%
15 - Urbanismo	141	0,68%	305	4,01%	3.000	43,66%	3.447	9,74%
12 - Educação	420	2,01%	836	10,97%	216	3,15%	1.473	4,16%
08 - Assistência Social	482	2,31%	332	4,36%	4	0,05%	817	2,31%
05 - Defesa Nacional	157	0,75%	498	6,53%	68	0,99%	723	2,04%
26 - Transporte	30	0,15%	351	4,61%	339	4,93%	721	2,04%
23 - Comércio e Serviços	31	0,15%	105	1,38%	407	5,92%	543	1,54%
27 - Desporto e Lazer	354	1,70%	44	0,58%	103	1,50%	501	1,42%
Demais	606	2,90%	548	7,20%	333	4,85%	1.487	4,20%
Total	20.887	100,00%	7.620	100,00%	6.871	100,00%	35.379	100,00%

Fonte: Siop.

1/valores empenhados.

Portanto, a função saúde foi a que mais recebeu recursos de emendas parlamentares em 2023. Apesar de não haver determinação constitucional para aplicação de recursos derivados de emendas de bancada, historicamente parte substancial das alocações feitas por emendas RP 7 e mesmo as emendas RP 9, quando vigoraram, foram destinadas à função saúde, inclusive sendo contabilizadas para fins de verificação do cumprimento dos valores mínimos que a União deve obrigatoriamente destinar a ações e serviços públicos de saúde.

Entretanto, a substituição do Poder Executivo pelo Poder Legislativo na alocação de parte das despesas com ações e serviços públicos de saúde não é isenta de controvérsias. A título de exemplo

cita-se a análise feita pelo professor Áquilas Mendes, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), sobre o estudo elaborado por pesquisadores da Universidade Estadual de Londrina, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), intitulado: “Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde”:

Como explica o professor, o estudo aponta que o subfinanciamento do SUS tem sido incentivado pelas emendas parlamentares. “Elas não seguem um processo de planejamento, mas partem do ponto de vista da identidade do parlamentar que deseja efetivamente elaborar essa emenda”, analisa. Segundo o docente, um dos grandes problemas do Sistema Único de Saúde brasileiro é o modelo de financiamento adotado. Ele explica que os recursos disponíveis são alocados de forma planejada e as emendas, que são responsáveis por indicar o destino das verbas, não seguem o mesmo planejamento. Esse desalinhamento de objetivos acaba por prejudicar a própria forma de alocação dos recursos do SUS.

<https://jornal.usp.br/radio-usp/emendas-parlamentares-funcionam-como-gargalo-no-sus/>

(acesso em 2/5/2024)

Outra função de destaque na alocação de recursos via emendas em 2023 foi a função encargos especiais, na qual foram empenhados 20,44% (R\$ 7,23 bilhões) do total. Essa função abrange as transferências especiais, que é um mecanismo criado pela EC 105 de 2019 (art. 166-A da CF), no qual os parlamentares podem alocar recursos de suas emendas individuais diretamente a estados, municípios ou ao Distrito Federal, sendo que os recursos pertencem ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira.

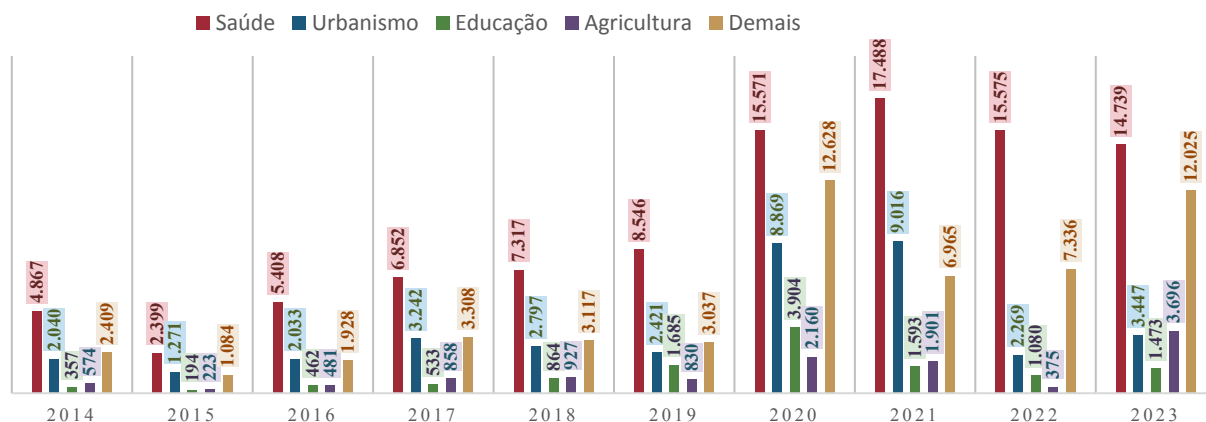
Em março de 2023, por meio do Acórdão 518/2023-Plenário, este TCU, ao responder Consulta, estabeleceu que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas.

Em 2023, do total de R\$ 7,23 bilhões empenhados na função encargos especiais, R\$ 7,08 bilhões (97,87%) foram relativos às transferências especiais. Os valores dessas transferências têm crescido ano-a-ano. Em valores corrigidos pelo IPCA, o montante empenhado via transferências especiais foi de R\$ 756,69 milhões em 2020; de R\$ 2,26 bilhões em 2021 e de R\$ 3,47 bilhões em 2022. Portanto o crescimento real foi de R\$ 104% entre 2022 e 2023.

O gráfico a seguir apresenta a trajetória de alocação de recursos por intermédio de emendas parlamentares nas quatro funções de governo que mais se destacaram, com valores atualizados pelo IPCA. A função encargos especiais está agrupada no item “demais”, junto com as outras funções não explicitadas, tendo em vista que só a partir de 2021 apresenta materialidade mais relevante.

Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares - por função de governo – 2014 a 2023 – Evolução real – Valores empenhados

R\$ milhões



Fonte: Siop.

Para conhecer em maior grau de detalhamento a destinação dos recursos das emendas parlamentares em 2023, apresentam-se também os valores alocados nas ações orçamentárias com maior volume de despesas empenhadas.

Despesas^{1/} fixadas por meio de emendas parlamentares - por ação orçamentária – 2023

R\$ milhões

Ação Orçamentária	Emendas Individuais	Emendas de Bancada	Emendas de Comissão	TOTAL	% do Total
0EC2 - Transferências Especiais	7.079	-	-	7.079	20,01%
2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	4.945	1.211	-	6.156	17,40%
2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	3.918	2.009	21	5.948	16,81%
00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	121	279	3.000	3.401	9,61%
00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	236	620	2.336	3.193	9,02%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	1.229	261	-	1.490	4,21%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	834	29	-	864	2,44%
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	396	283	3	682	1,93%
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	22	105	400	527	1,49%
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	32	447	20	499	1,41%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	116	307	4	427	1,21%
Demais	1.959	2.069	1.086	5.114	14,45%
TOTAL	20.887	7.620	6.871	35.379	100,00%

Fonte: Siop.

1/ valores empenhados.

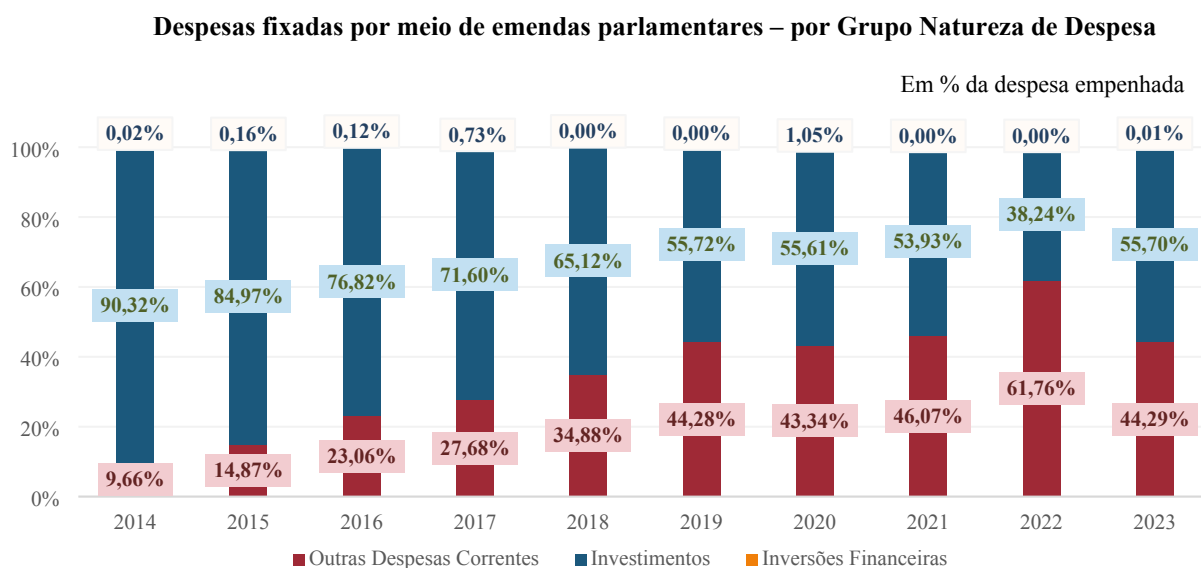
Para além das transferências especiais e as ações orçamentárias vinculadas ao setor da saúde, despertam atenção as ações voltadas à implementação de infraestrutura: 00T1 - Apoio à Política

Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária e 00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado. Nessas duas ações foram empenhados R\$ 6,59 bilhões (18,62% do total), sendo R\$ 5,34 bilhões oriundos de emendas de comissão.

Entretanto, do total empenhado, apenas R\$ 123,99 milhões (1,88%) foram pagos em 2023, o que denota a dificuldade de execução no próprio exercício de ações de investimento (GND 4), que via de regra necessitam de uma série de procedimentos prévios à sua consecução, a exemplo de projetos de engenharia e licenças ambientais.

De fato, em 2023, do total de R\$ 35,38 bilhões empenhados, R\$ 19,71 bilhões (55,70%) foram do grupo investimentos (GND 4); R\$ 15,67 bilhões (44,29%) do grupo Outras Despesas Correntes (GND 3) e R\$ 3,5 milhões (0,01%) do grupo Inversões Financeiras (GND 5). Dos valores empenhados em outras despesas correntes, R\$ 13,87 bilhões foram pagos (88,52%), enquanto apenas R\$ 8,04 bilhões (40,78%) dos investimentos foram efetivamente pagos, sendo a maior parte dos investimentos pagos, R\$ 6,34 bilhões, referentes às transferências especiais.

A proporção dos investimentos em relação à despesa total alocada via emendas parlamentares se apresenta significativa, como demonstra o gráfico a seguir.



Fonte: Siop.

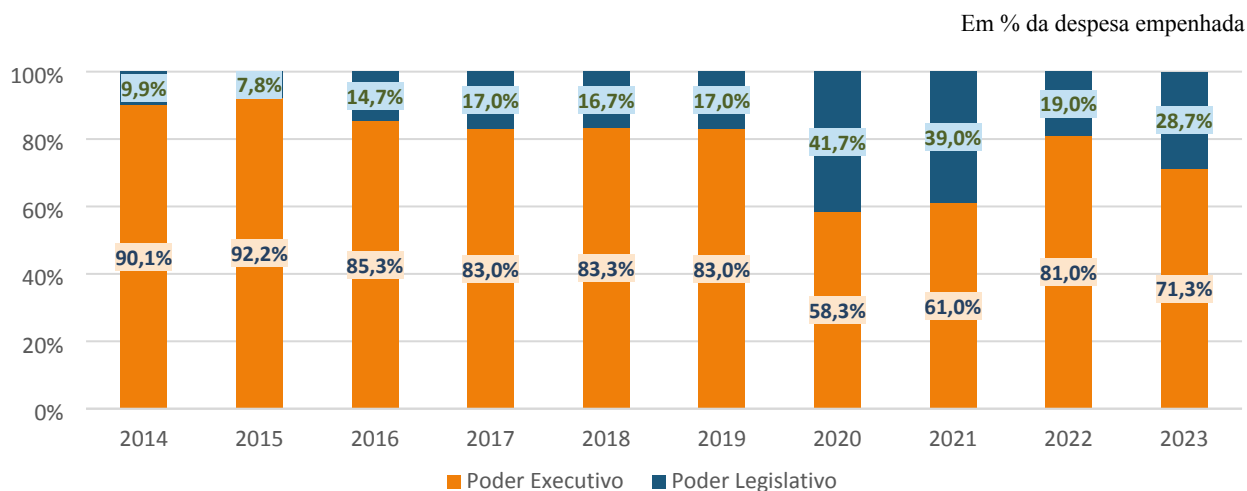
Não obstante a queda na proporção de investimentos em relação à despesa total, no âmbito de todo o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), como houve crescimento do volume anual de despesas fixadas por meio de emendas, resulta que o eixo de decisão de alocação dos investimentos da União tem sido parcialmente deslocado do Poder Executivo para o Poder Legislativo.

Em 2023, do total de R\$ 68,68 bilhões empenhados em investimentos (GND 4) empenhados no OFSS, R\$ 48,98 bilhões (71,31%) tiveram decisão de alocação pelo Poder Executivo e os demais R\$ 19,71 bilhões (28,69%) pelo Poder Legislativo.

O gráfico a seguir compila a proporção de valores empenhados relativos aos investimentos (GND 4) da União no período de 2014 a 2022. Os valores sob controle do Poder Executivo correspondem ao somatório das despesas com indicadores de resultado primário RP 1, RP 2 e RP 3. As programações sob controle do Poder Legislativo compreendem o somatório dos investimentos realizados por meio de

emendas individuais (RP 6), emendas de bancada estadual (RP 7), emendas de comissões do Congresso Nacional (RP 8) e emendas do relator-geral do PLOA (RP 9).

Decisão na Alocação de Investimentos (GND 4) no período 2014-2023



Fonte: Siop.

Poder Executivo: RP 1, RP 2 e RP 3. Poder Legislativo: RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9.

Notadamente a partir da criação das emendas RP 9, em 2020, percebe-se a redução da capacidade de o Poder Executivo determinar a alocação dos investimentos. Entre 2014 e 2019, o Poder Executivo controlava programações que corresponderam, em média, a 86,2% dos valores empenhados no GND 4, cabendo ao Poder Legislativo, portanto, 13,8%. Entre 2020 e 2024, tal proporção foi em média de 67,9% para o Poder Executivo e 32,1% para o Poder Legislativo.

Há que se considerar ainda que, em 2022, com o fim das emendas de relator-geral, 82,37% (R\$ 6,94 bilhões) das dotações para investimentos originalmente consignadas no orçamento como RP 9 foram realocadas para outras despesas, gravadas com indicadores RP 1 ou RP 2. Portanto, não houvesse a declaração de inconstitucionalidade das emendas RP 9, a proporção alocada pelo Poder Legislativo em 2022 seria maior.

Em 2023, caso se considere também os R\$ 9,85 bilhões de emendas do relator-geral gravadas como RP 2, das quais ao menos parte é destinada a investimentos, então a proporção de investimentos decididos pelo Poder Executivo cairia.

Impende mencionar que a diminuição da capacidade do Poder Executivo em determinar a alocação dos investimentos pode trazer consequências deletérias à consecução de políticas públicas estruturantes, que via de regra transcendem questões locais, visto que devem ser pensadas para a solução de problemas que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

Nesse mesmo sentido, destaque-se trecho do voto da ministra-relatora, Rosa Weber, apresentado quando do julgamento de mérito que resultou na declaração de inconstitucionalidade das emendas RP 9 pelo STF:

52. Os fatos subjacentes ao chamado “esquema do orçamento secreto” revelam a progressiva tomada do orçamento público federal por congressistas que compõem a base do Governo no Congresso, pondo-se o orçamento federal, desse modo, a serviço das prioridades eleitorais e dos interesses paroquiais dos parlamentares integrantes da coalizão presidencial.

53. Esse processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares, conhecido pelos especialistas em finanças públicas como “captura do orçamento”, representa grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, considerado o elevado coeficiente de arbitrariedade e o alto grau de personalismo com que são empregados esses recursos públicos pelos congressistas. Como resultado, tem-se a pulverização dos investimentos públicos, a precarização do planejamento estratégico dos gastos e a perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público.

Restos a pagar de emendas RP 9

Nos exercícios em que vigoraram as emendas de relator-geral, 2020 a 2022, foram pagas despesas que totalizam R\$ 20,45 bilhões, em valores nominais. Outros R\$ 8,5 bilhões foram desembolsados em restos a pagar (RAP). Portanto, foram efetivamente pagos nesses três exercícios R\$ 28,95 bilhões em emendas RP 9.

O somatório dos valores inscritos em restos a pagar nos três exercícios atingiu R\$ 24,11 bilhões. Como apenas R\$ 8,5 bilhões foram pagos, restam, em tese, R\$ 15,61 bilhões em restos a pagar de emendas RP 9 a serem pagos em 2023 e nos exercícios posteriores, conforme detalhado na tabela a seguir.

Emendas RP 9 - Restos a pagar por Grupo Natureza de Despesa – 2020 a 2022

R\$ mil								
Grupo Natureza de Despesa	2020		2021			2022		
	Despesas Pagas	Inscrição em Restos a Pagar	Despesas Pagas	Inscrição em Restos a Pagar	Pagamento de Restos a Pagar	Despesas Pagas	Inscrição em Restos a Pagar	Pagamento de Restos a Pagar
3 - Outras Despesas Correntes	4.610.185	1.873.154	5.781.628	1.756.528	1.707.294	6.809.363	359.623	1.561.571
4 - Investimentos	2.032.240	10.358.879	610.598	8.566.146	2.334.362	234.701	1.195.683	2.899.570
5 - Inversões Financeiras	370.735	176	-	-	-	-	-	-
Total Geral	7.013.160	12.232.209	6.392.226	10.322.674	4.041.656	7.044.065	1.555.306	4.461.141

Fonte: Siop.

A decisão do STF que declarou inconstitucionais as emendas RP 9 não inviabilizou, necessariamente, o pagamento dos restos a pagar, pois estabeleceu que compete aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento.

Em 2023, foram pagos R\$ 5,43 bilhões em restos a pagar de emendas RP 9, conforme detalhados por ação orçamentária na tabela a seguir.

Restos a pagar de emendas RP 9 pagos em 2023 - por ação orçamentária

Ação Orçamentária	R\$ milhões			
	RAP Processado Pago	RAP Não Processado Pago	Total	% do Total
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	576	888	1.464	26,94%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	227	596	823	15,15%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	124	532	656	12,08%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	307	183	490	9,02%
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	0	230	230	4,24%

219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	4	225	229	4,21%
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	59	142	201	3,71%
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	0	180	180	3,31%
5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	28	121	149	2,75%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	4	139	144	2,64%
Demais	138	728	867	15,95%
TOTAL	1.468	3.966	5.434	100,00%

Fonte: Siop.

2.5.1.3. Disponibilidades por Destinação de Recursos

O parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. A vinculação dos recursos é identificada pelo atributo fonte/destinação.

Em 2023, entrou em vigor uma nova classificação de fonte/destinação de recursos em cumprimento à Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021, que padronizou a utilização das fontes pelos entes da Federação e associou o atributo “fonte” exclusivamente à destinação dos recursos. Na conceituação anterior havia uma dubiedade, ora a fonte se referia ao destino do recurso, ora à sua origem, sendo que a identificação desta última também já se dava por meio do atributo da natureza de receita.

A Portaria-SOF14.956/2021 regulamentou a nova classificação no âmbito da União. O código de classificação de fontes de recursos passou a ser composto por quatro dígitos: o primeiro indica o grupo de fontes de recursos (arrecadados no exercício, de exercícios anteriores, recursos ressaltados conforme Regra de Ouro e os condicionados) e os três dígitos subsequentes correspondem ao código de fontes propriamente dito. As leis orçamentárias referentes ao exercício de 2023 já foram balizadas por essa nova codificação.

A mudança no conceito de fonte impossibilitou a comparação entre as fontes atuais e as fontes de exercícios anteriores. Saldos de fontes que eram identificadas pela origem dos recursos foram redistribuídos entre as novas fontes identificadas pela destinação dos recursos. Por exemplo, a fonte “97”, denominada Dividendos da União, fechou o exercício de 2022 com o saldo de R\$ 82 bilhões, cujo valor migrou para novas fontes identificadas pela utilização do recurso. Em 2022, na natureza de receita 1.3.2.2.01.0.1 - Dividendos – Principal foram arrecados R\$ 70 bilhões e praticamente todo esse valor foi alocado na fonte “97”. Em 2023, na mesma natureza, foram arrecadados R\$ 34 bilhões, sendo que 99% dos recursos foram classificados na fonte “401” – Amortização da Dívida Pública Federal. Diante disso, na presente análise, a comparação das disponibilidades de 2023 com os exercícios anteriores se dará apenas pela soma de todas as fontes.

A conta de controle 8.2.1.1.1.00.00, “Disponibilidade Por Destinação de Recursos”, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), indica o montante de recursos a utilizar, ou seja, seu saldo informa os valores ainda não comprometidos pela execução orçamentária (isto é, que não foram empenhados para fazer frente a alguma despesa). Essa conta permite verificar a disponibilidade por fonte/destinação de cada unidade gestora. Ela é uma conta consolidadora da diferença entre ativos e passivos financeiros e seu saldo deve espelhar o resultado contido no Demonstrativo do Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial. O Demonstrativo do Superávit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial de 2023 foi divulgado por meio da Portaria-STN/ME 292/2024.

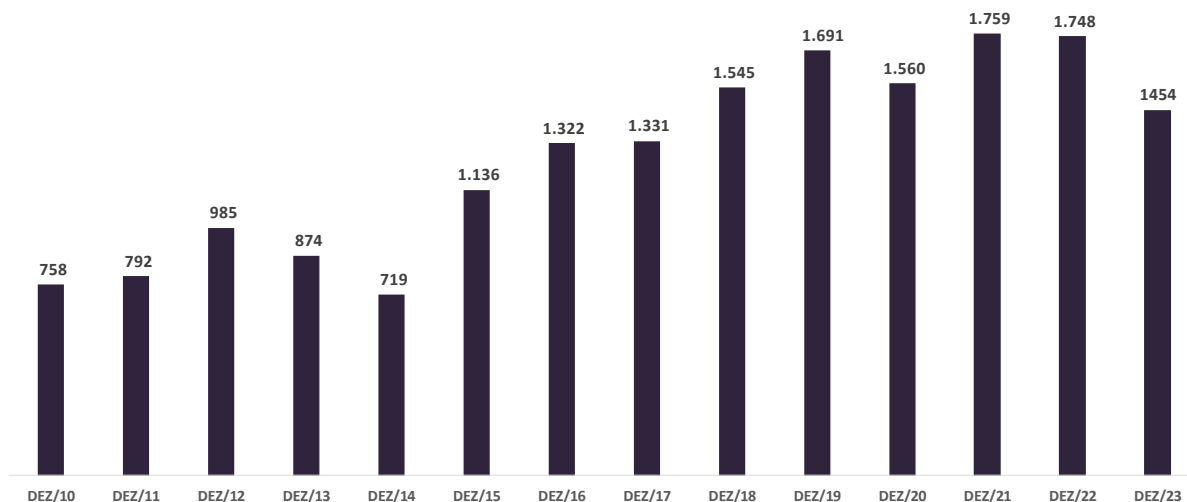
O superávit corresponde à disponibilidade de caixa na respectiva fonte de recursos. Independentemente das contas utilizadas para obtenção da disponibilidade, deveria haver correspondência entre os valores constantes do referido demonstrativo e os saldos finais da conta de

controle das disponibilidades detalhados por fonte. Entre 2017 e 2020 houve diferenças significativas. Desde então, essas diferenças, devido a um maior controle do Poder Executivo, reduziram-se consideravelmente. Em 2023, a diferença foi de R\$ 39 milhões. Nesse contexto, manteve-se a análise com os dados obtidos pela conta “Disponibilidade por Destinação de Recursos”, de acordo com o padrão das análises anteriores.

O gráfico a seguir compara os saldos das disponibilidades ao final de cada exercício, de 2010 a 2023, a preços de dezembro de 2023. Percebe-se que, entre 2014 e 2021, houve tendência de crescimento da disponibilidade. Em 2023, houve decréscimo real de 17%.

Disponibilidades por Fonte/Destinação de Recursos – 2010 a 2023

R\$ bilhões de dez/2023

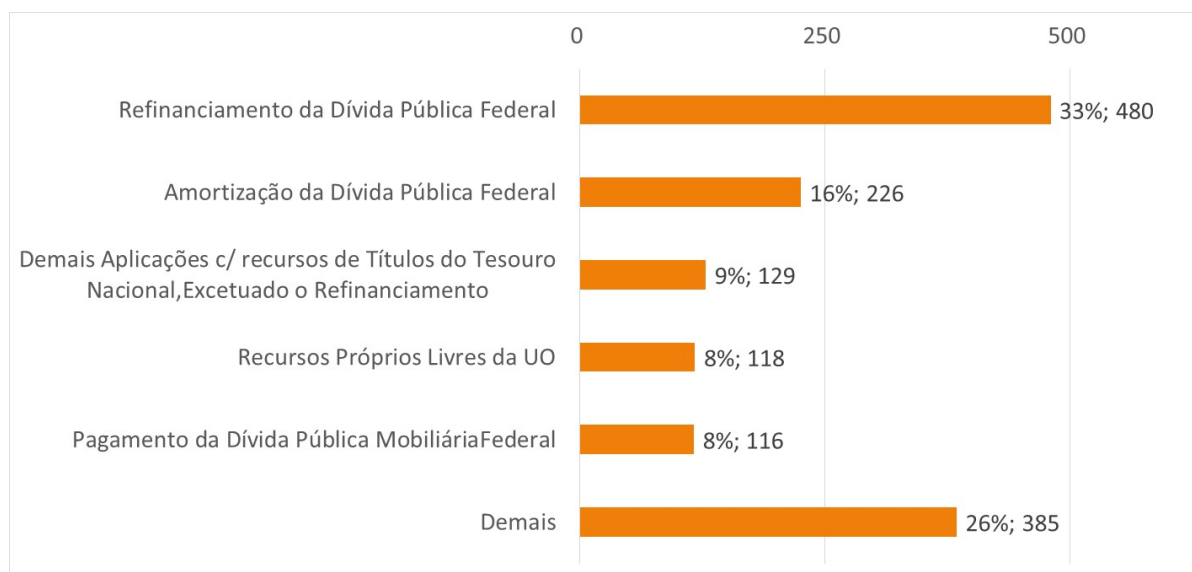


Fonte: Siafi. Nota: Deflator utilizado: IPCA.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos valores segundo as principais fontes/destinações de recursos ao final de 2023, de acordo com as classificações de fonte estabelecidas pela Portaria-SOF 14.956/2021. Ao todo, 161 fontes apresentaram saldo diferente de zero, das quais doze apresentaram saldos negativos.

Disponibilidade por Fonte/Destinação de Recursos – saldo em 31/12/2023 de R\$ 1,45 trilhão

R\$ Bilhões



Fonte: Siafi.

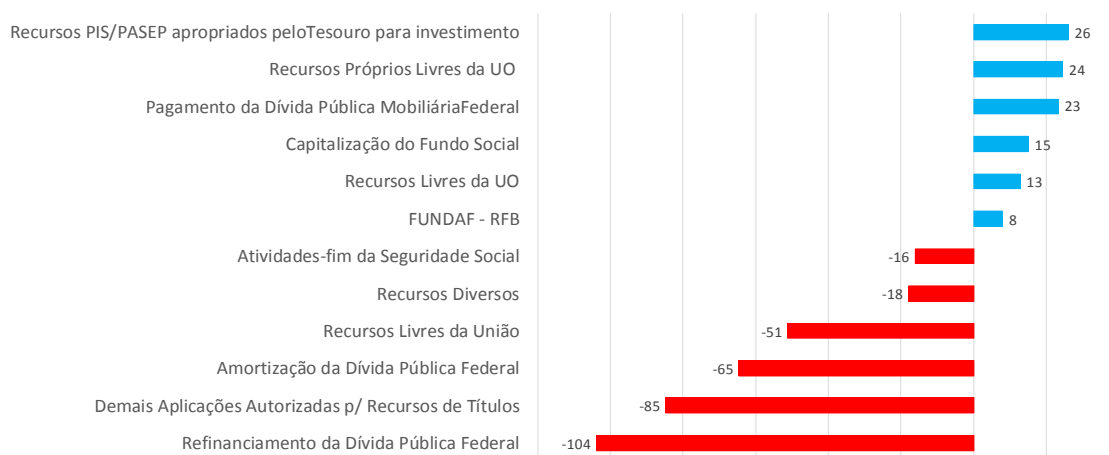
Ao final de 2023, do saldo de R\$ 1,45 trilhão, 57% eram destinados à dívida pública: 8% destinados ao pagamento da dívida pública mobiliária federal, 16% à amortização da dívida pública (conjunto de recursos legalmente vinculados à amortização da dívida pública) e 33% ao refinanciamento da dívida pública federal. Cabe também destacar que 9% dos recursos disponíveis são oriundos de endividamento e se destinam a outras aplicações, isto é, a operações não relacionadas ao refinanciamento da dívida.

A redução da disponibilidade de uma fonte durante determinado exercício significa que, no período, foram consumidos mais recursos do que aqueles arrecadados. Se a fonte possuía saldo inicial positivo suficiente para arcar com a variação negativa, ela ainda apresenta suficiência ao final do exercício. O gráfico e a tabela seguintes apresentam as fontes que sofreram as maiores variações em volume de recursos em 2023.

Os valores registrados nas fontes selecionadas representam 86% do saldo da conta de disponibilidades no final de 2023. Assim, eventuais variações percentuais maiores em outras fontes não consideradas teriam pouca representatividade para fins de análise.

Disponibilidades – fontes que sofreram maiores variações nominais em 2023

R\$ bilhões



Fonte: Siafi.

Disponibilidades por destinação de recursos a utilizar - 2023

R\$ bilhões

Discriminação	Saldo Final	Saldo Inicial	Variação Nominal	Variação %
Refinanciamento da Dívida Pública Federal	480,42	584,25	-103,83	-18%
Demais Aplicações Autorizadas para Recursos Oriundos de Títulos do Tesouro Nacional, Excetuado o Refinanciamento da Dívida Pública	128,58	213,28	-84,70	-40%
Amortização da Dívida Pública Federal	225,82	290,33	-64,51	-22%
Recursos Livres da União	70,19	121,32	-51,13	-42%
Recursos Diversos	0,19	18,03	-17,85	-99%
Atividades-fim da Seguridade Social	-4,37	11,77	-16,14	-137%
FUNDAF - RFB	16,76	8,90	7,87	88%
Recursos Livres da UO	32,12	19,39	12,73	66%
Capitalização do Fundo Social	33,75	18,71	15,04	80%
Pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	116,49	93,16	23,33	25%
Recursos Próprios Livres da UO	117,64	93,16	24,48	26%
Recursos abandonados dos patrimônios acumulados do PIS/PASEP apropriados pelo Tesouro e destinados a despesas de investimentos	25,99	0,00	25,99	
Demais Fontes	210,02	198,21	11,81	6%
Total	1.453,61	1.670,51	-216,90	-13%

Fonte: Siafi.

As variações nos saldos das fontes, normalmente, são reflexos da condução da gestão da dívida pública, dos eventos econômico-fiscais ocorridos no exercício e do monitoramento tempestivo das disponibilidades arrecadadas e utilizadas nas respectivas fontes.

No entanto, a existência de fonte insuficiente (saldo negativo) ao final do exercício indica que, no decorrer dos anos, foram realizados empenhos em montante superior às arrecadações na respectiva fonte, sendo os saldos insuficientes para cobertura das respectivas despesas. Esse descompasso tem sido objeto de acompanhamento por parte deste Tribunal.

Em 2023, primeiro ano da nova estrutura de fonte, doze fontes apresentaram saldos negativos, totalizando R\$ 7,2 bilhões. Destes, R\$ 6,8 bilhões referem-se a fontes relacionadas à seguridade social: Atividades-fim da Seguridade Social (-R\$ 4,3 bilhões); Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (-R\$ 1,4 bilhão) e Recursos Livres da Seguridade Social (-R\$ 1,0 bilhão).

É importante ressaltar que a delimitação de fontes das despesas no orçamento está associada à previsão de receitas. Porém, durante o exercício, podem ocorrer frustrações de arrecadação em determinadas fontes e excessos em outras. Assim, compete à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de Administração Financeira da União, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal (incisos III e VIII do art. 20 do Decreto 11.353/2023), gerenciar esses fluxos, com vistas a evitar a ocorrência de “fontes negativas”, ou seja, empenhos de despesa à conta de fontes de receitas que não se realizarão conforme planejado.

No entanto, o ano de 2023 representou um retrocesso em relação aos dois exercícios anteriores, apresentando um total de R\$ 7,2 bilhões de saldos negativos. Considerando-se que também nesse exercício houve o desmembramento do Ministério da Economia e entrou em vigor uma nova categorização das fontes, o que pode ter dificultado a tempestiva alteração das fontes de financiamento dos créditos orçamentários custeados por fontes com expectativa de insuficiência, far-se-á apenas o registro da impropriedade sem a correspondente recomendação, na expectativa de melhor manejo da questão em 2024.

IMPROPRIEDADE

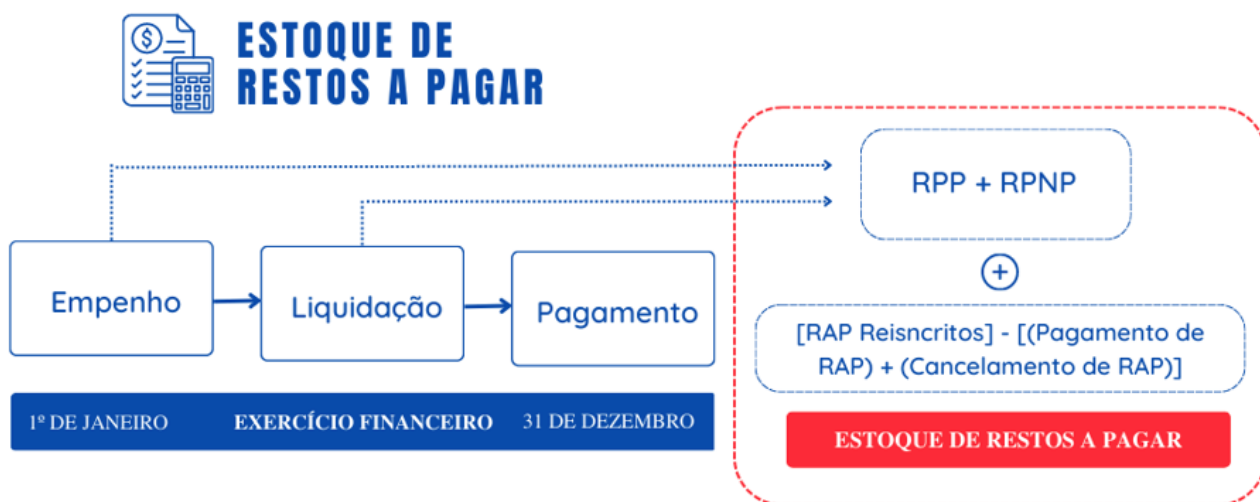
Existência de fontes com saldos negativos no valor de R\$ 7,2 bilhões ao final do exercício de 2023, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, indicando a emissão de empenhos de despesas à conta de fontes de receitas que não se realizaram conforme planejado.

2.5.1.4. Restos a Pagar

A Lei 4.320/1964, art. 36, considera restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas, e compõem a dívida flutuante, nos termos do art. 92, inciso I dessa norma.

O Decreto 93.872/1986, arts. 68 a 69-A, estipula as regras para inscrição, bloqueio e cancelamento de restos a pagar não processados. Não existe percentual mínimo ou máximo definido para bloqueio ou cancelamento de restos a pagar não processados. Cada órgão deve verificar, caso a caso, se a despesa inscrita em restos a pagar não processados está aderente ao estipulado nas regras do Decreto 93.872/1986 e demais legislações correlatas.

Durante o exercício financeiro, o Poder ou órgão deve gerenciar o estoque de restos a pagar, que consiste na inscrição dos RPP + RPNP de um exercício para o outro, somado aos restos a pagar reinscritos, subtraídos dos pagamentos realizados, bem como dos cancelamentos de restos a pagar, conforme a figura abaixo.



Fonte: Elaboração própria.

Os valores inscritos, reinscritos, cancelados e pagos podem ser consultados no Sistema Tesouro Gerencial (TG) e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

O comportamento do estoque dos restos a pagar é divulgado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) mediante o Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, bem como divulgado no Painel de Restos a Pagar (RAP), na página do Tesouro Nacional Transparente.

A Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), no Capítulo II, que trata da Execução dos Orçamentos da União, tópico 2.1.5. Política de Restos a Pagar, relatou sobre o atendimento das regras de gestão de restos a pagar. Neste sentido, a CGU informou que o estoque inicial de restos a pagar inscritos em 2023 foi no valor de R\$ 255,1 bilhões e que o montante cancelado, no decorrer de 2023, foi de R\$ 15,7 bilhões.

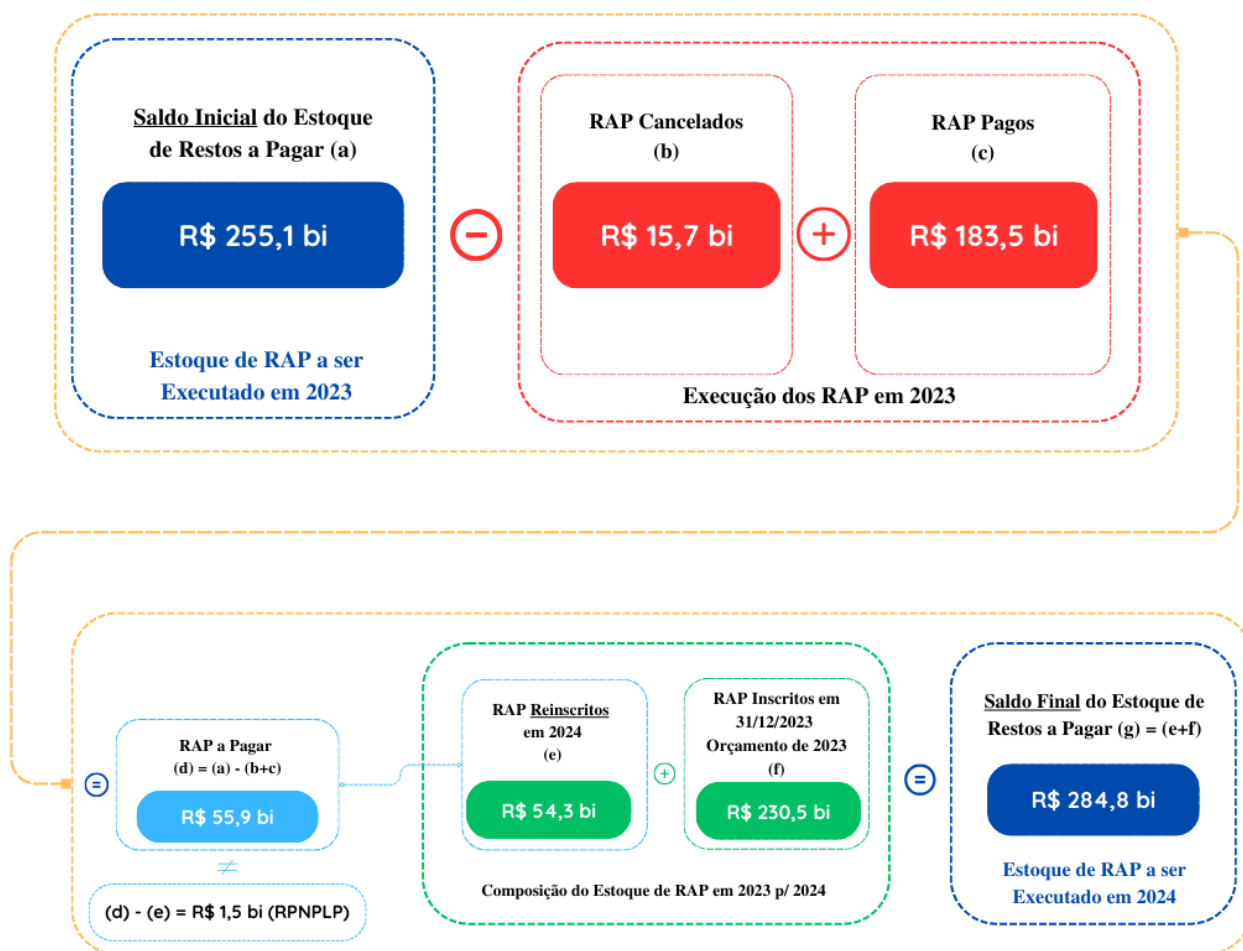
Restos a Pagar em 2023

						R\$ bilhões
Estoque Inicial RAP 2023 (a)	RAP Cancelados em 2023 (b)	RAP Pagos em 2023 (c)	RAP a Pagar restante [a-(b+c)] (d)	RAP Reinscritos (e)	RAP Inscritos 2024 (f)	Estoque Final 2023 (g) = (e+f)
255,1	15,71	183,51	55,88	54,3	230,51	284,81

Fonte: Tesouro Gerencial, produção própria.

A figura a seguir demonstra o fluxo de restos a pagar no exercício de 2023, conforme valores evidenciados na tabela acima.

FLUXO DE RESTOS A PAGAR EM 2023



Fonte: elaboração própria com base na execução dos restos a pagar em 2023.

Durante o exercício de 2023, do estoque de R\$ 255,1 bilhões de restos a pagar (referentes a despesas empenhadas e não pagas até 31/12/2023, inclusive de anos anteriores a 2023), foram cancelados R\$ 15,7 bilhões (processados e não processados), pagos R\$ 183,5 bilhões, restando a pagar o valor de R\$ 55,9 bilhões.

Desses R\$ 55,9 bilhões a pagar, ao final de 2023, foram reinscritos em restos a pagar para o exercício seguinte (2024), o valor de R\$ 54,3 bilhões, enquanto o valor de R\$ 1,5 bilhão foi registrado em restos a pagar não processados liquidados a pagar (RPNPLP). Assim, o valor dos restos a pagar reinscritos, de R\$ 54,3 bilhões, somado aos restos a pagar inscritos em 31/12/2023 (RAP), de R\$ 230,5 bilhões (despesas empenhadas a pagar de 2023), perfazem o estoque de restos a pagar a ser gerido e executado no exercício financeiro de 2024, no saldo de R\$ 284,8 bilhões.

Do valor de R\$ 230,5 bilhões inscritos em RAP, em 31/12/2023, R\$ 84,1 bilhões correspondem a RPP e, R\$ 146,4 bilhões, a RPNP.

Segundo a STN, a reinscrição de restos a pagar consiste na transposição de saldo (de um exercício para o outro) de: i) RPNP que não foram liquidados nem pagos até o encerramento do exercício; e ii) de restos a pagar processados que não foram pagos até o encerramento do exercício.

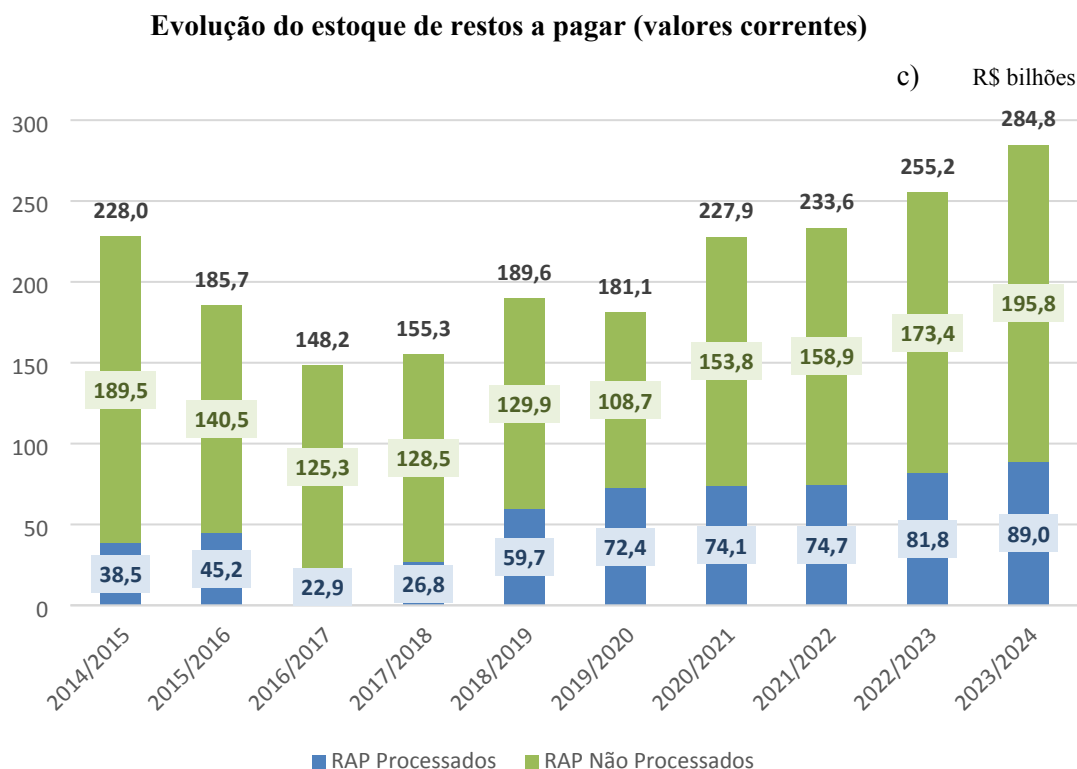
O estoque de RAP teve elevação nominal de 11,7%, verificado em 31/12/2023, em comparação à inscrição ocorrida em 31/12/2022. Em termos reais, o acréscimo foi de 6,7%. Comparativamente ao orçamento, o percentual de inscrição em restos a pagar foi de 8,2%, mesmo indicador do exercício anterior, configurando estabilidade da proporção de inscrição em relação ao orçamento.

Os principais fatores do aumento nominal de 11,7% em restos a pagar (aumento de 6,7% em termos reais), dentre outros, foram os seguintes:

- Aumento de despesa primária (+ 23,2 bilhões);
- Despesas Financeiras (+ R\$ 6,6 bilhões);

Do estoque final de R\$ 284,8 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2023, 93,9% referem-se a despesas empenhadas nos exercícios de 2021 a 2023.

O gráfico a seguir demonstra a composição do estoque de restos a pagar nos últimos dez anos, segregado entre processados e não processados.



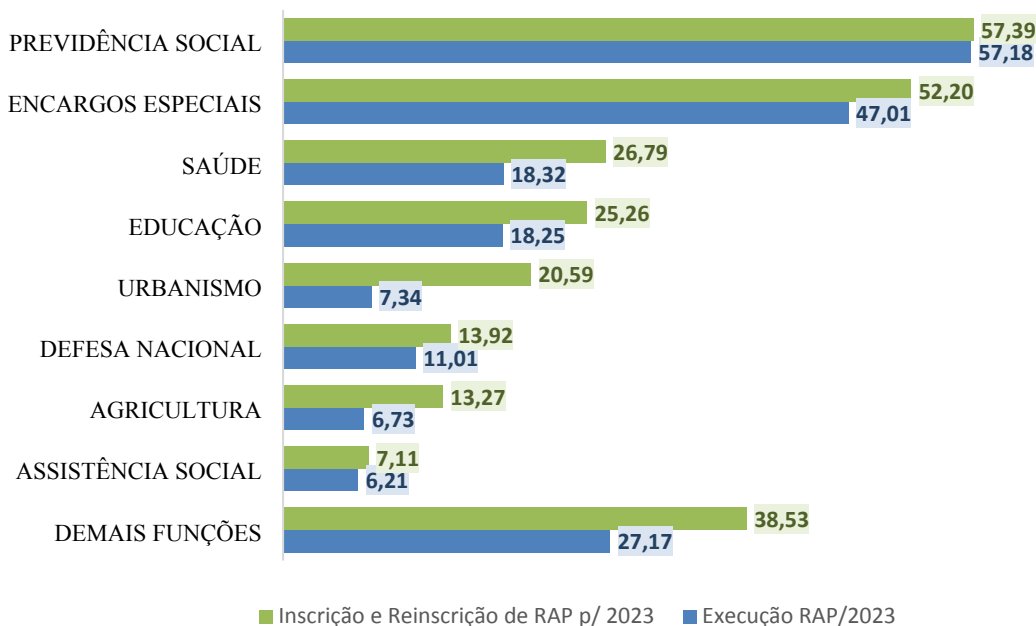
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No gráfico abaixo, a barra superior de cada função indica a inscrição e reinscrição de RAP para o exercício financeiro de 2023, destacando-se as seguintes funções: Previdência Social, com R\$ 57,4 bilhões (22,5%); Encargos Especiais, com R\$ 52,2 bilhões (20,5%); Saúde, com R\$ 26,8 bilhões (10,5%); Educação, com R\$ 25,3 bilhões (9,9%) e; Urbanismo, com R\$ 20,6 bilhões (8,1%).

A barra inferior indica a execução dos restos a pagar, destacando-se as seguintes funções de governo: Previdência Social, com R\$ 57,2 bilhões (28,7%); Encargos Especiais, com R\$ 47,0 bilhões (23,6%); Saúde com R\$ 18,3 bilhões (9,2%); Educação com R\$ 18,3 bilhões (9,2%); e Urbanismo, com R\$ 7,3 bilhões (3,7%).

Execução de restos a pagar segundo as funções de governo

R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Gerencial.

Ressalte-se que os restos a pagar competem por recursos financeiros com as despesas do exercício atual de execução. Assim, o gerenciamento do estoque de RAP, considerando a aplicação da legislação que trata dos procedimentos para inscrição/cancelamento dos RAP não processados, é essencial para a melhoria da gestão financeira dos órgãos.

Avaliação do Saldo de Restos a Pagar Não processados

A STN informou que, ao final do exercício de 2023, foi cancelado R\$ 1,1 bilhão em RAP, em decorrência do disposto no art. 68 do Decreto 93.872/1986. Nesse exercício, o processo de cancelamento de RAP não processados bloqueados limitou-se aos RAP que permaneceram bloqueados até o encerramento do exercício, com exceção das modalidades de transferência a estados e municípios, cujo cancelamento foi adiado pelo Decreto 11.813/2023.

Segundo a STN, deixaram de ser cancelados em 31/12/2023 os saldos de RAP não processados de 2019 e 2020 não liquidados, no montante de R\$ 6,3 bilhões, que tiveram o prazo de cancelamento prorrogado pelo inciso II do art. 3º do Decreto 11.813/2023, e os saldos de RAP não processados das modalidades de transferência a estados e municípios de 2021, na ordem de R\$ 1,8 bilhão, que tiveram o prazo para desbloqueio prorrogado pelo inciso I do art. 2º do mesmo Decreto.

Aludido Decreto 11.813/2023 foi editado em cumprimento ao § 7º do art. 83 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), o qual introduziu nova exceção à regra geral de cancelamento de restos a pagar estabelecida no Decreto 93.872/1986, consistente em que os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, inscritos em 2019 e 2020 somente poderão ter seus saldos não liquidados cancelados depois de 31 de dezembro de 2023.

Pontua-se que o art. 172 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) determinou que os restos a pagar não processados inscritos a partir de 2019, vigentes no mês de novembro de 2023, e que se refiram a transferências realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal aos estados, Distrito

Federal e municípios ou a descentralização de créditos realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União poderão ser liquidados até 31/12/2024.

Em conclusão, a edição de normativos estendendo prazos para cancelamento de restos a pagar, conforme estabelecido nos normativos acima, pode gerar riscos para a administração financeira, impondo desafios às gestões futuras, com potencial para impactar as metas de resultados primários de exercícios vindouros.

2.5.2. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O Orçamento de Investimento (OI) previsto no art. 165, § 5º, inciso II da Constituição Federal (CF/88) compreende as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Nesse sentido, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, o Presidente da República aprova anualmente, por meio de decreto presidencial, o Programa de Dispendios Globais (PDG) das empresas estatais federais. Esse decreto prevê também o detalhamento mensal da proposta e dispõe sobre os prazos para apresentação de pedidos de reprogramação e remanejamento de valores entre itens orçamentários do PDG.

Para o exercício de 2023, o PDG das empresas estatais federais foi aprovado por intermédio do Decreto 11.288, de 16/12/2022.

O PDG representa a peça orçamentária das empresas estatais federais não dependentes e é composto pelos dispendios correntes e de capital. Sua elaboração segue o calendário do Orçamento da União, tendo em vista que o gasto de tais empresas com ativo imobilizado corresponde ao conjunto das ações constantes do OI.

Nos termos do § 1º do art. 49 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do OI com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas como investimento, exclusivamente, as despesas com:

I - aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferências de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo grupo, controladas diretamente ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do Orçamento de Investimento;

II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e

III - benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Infere-se que, ao limitar o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e ao prescindir das inversões financeiras vinculadas à aquisição ou construção desses mesmos ativos, a LDO procura evidenciar, quantitativa e qualitativamente, a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno Bruto (PIB) sob a forma de investimento.

Ressalta-se que o orçamento de investimento é um dos itens das despesas de capital e se destina às empresas estatais não dependentes, ou seja, aquelas que não se enquadram no conceito de estatal dependente expresso no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, uma vez que as estatais dependentes integram o orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS).

Para o exercício financeiro de 2023, a despesa inicial fixada para o Orçamento de Investimento na Lei Orçamentária Anual (LOA) totalizou R\$ 143,53 bilhões (art. 6º da Lei 14.535/2023). Todavia, após abertura de créditos adicionais, referida despesa foi ajustada e alcançou o montante de R\$ 144,53 bilhões ao final do citado exercício.

A dotação final aprovada para o OI de 2023 (R\$ 144,53 bilhões) superou em R\$ 46,79 bilhões, ou seja, 47,87% (em termos nominais) o valor fixado para o OI 2022 (R\$ 97,74 bilhões) e em termos reais em R\$ 48,95 bilhões, considerada a variação do IPCA no período (4,62%).

As fontes de recursos para financiamento das despesas do OI, cujo somatório corresponde ao total da despesa fixada para o OI, encontram-se agrupadas na LOA 2023 da seguinte forma: recursos próprios (geração própria), recursos para aumento do patrimônio líquido (tesouro, saldo de exercícios anteriores e outras fontes), operações de crédito de longo prazo (interna e externas).

Tendo em vista o elevado volume de recursos movimentados por intermédio do OI, este pode ser considerado como um braço direto do governo federal na realização de investimentos, pois o montante realizado pelo OI (R\$ 66,74 bilhões) foi maior que o dobro da despesa total liquidada (R\$ 31,11 bilhões) e em montante próximo à despesa total empenhada para investimentos pela União no OFSS, que em 2023 foi de R\$ 68,68 bilhões.

Enfatiza-se que o desempenho financeiro e operacional agregado ou em conjunto das empresas estatais federais não dependentes não é objeto de análise neste relatório. O enfoque recai somente sobre o OI, especificamente sobre parte das despesas de capital que compõem o PDG, matérias afetas às competências presidenciais.

O presente tópico trata das principais informações relacionadas ao tema, como os valores executados por fonte de financiamento e o grau de execução do OI, por grupo empresarial, além da comparação entre os aportes de capital da União e os dispêndios de capital realizados. Na seção “4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento” deste Relatório será apresentada a análise quanto à regularidade da execução do OI perante as normas regentes, notadamente o inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se, para fins de avaliação, a agregação realizada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), que classifica as empresas estatais em dois grandes setores: o setor produtivo estatal (SPE) (não financeiro), que engloba empresas regidas pela Lei 6.404/76 e que atuam em setores diversos, tais como: petróleo e derivados, energia, transportes, comunicações, abastecimento, saúde, comércio e serviços etc.; e o setor financeiro (SF), composto pelas instituições financeiras federais que atuam no Sistema Financeiro Nacional (SFN) e são regidas pelas Leis 4.595/1964 e 6.404/76 e sujeitam-se às normas e controles do Banco Central do Brasil (BCB).

O OI para o exercício de 2023, incluindo as alterações orçamentárias, considerou as programações de 46 empresas estatais federais, sendo 39 do SPE (não financeiro) e sete do SF. O SPE (não financeiro) agrega as empresas estatais não dependentes pertencentes a um dos seguintes grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por doze empresas; Grupo ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.), com três empresas; e Demais Empresas do SPE (DE), com 24 empresas.

Consta da Prestação de Contas encaminhadas pelo Presidente da República 2023, que inicialmente o OI considerou todas as programações aprovadas para 45 empresas. Todavia, ao longo do processo de sua execução, três empresas foram privatizadas: Codesa, Paraná Xisto S.A. e Refinaria de Manaus no final de 2022. Além disso, a Companhia de Trens Urbanos de Minas Gerais (CBTU-MG) foi incluída e privatizada no mesmo ano, março de 2023.

A programação das empresas do Grupo Eletrobras (GE) não foi considerada no OI 2023, haja vista que tais empresas foram desestatizadas em 17/6/2022, conforme informação constante da Prestação de Contas do Presidente da República, haja vista o disposto na Lei 14.182/2021.

Em 2023 houve a privatização/incorporação de quatro empresas estatais do SPE (não financeiro), conforme demonstrado no quadro a seguir:

Empresas privatizadas/incorporadas em 2023

Grupo	Empresa
Grupo Petrobrás	Refinaria De Manaus S.A (*)
Grupo Petrobrás	Paraná Xisto S.A (*)
Demais Empresas do SPE	Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA
Demais Empresas do SPE	Companhia de Trens Urbanos de Minas Gerais

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

* As empresas com asterisco no quadro acima tiveram suas dotações canceladas dentro do exercício.

Os valores executados em 2023 estão demonstrados na tabela abaixo por grupo econômico.

Variação das despesas realizadas do OI por Universo

R\$ milhões

Universo	2022 corrigido	2023	Variação
GP	44.329	56.700	27,91%
ENBPar	1.393	1.473	5,70%
DE	4.225	3.253	-23,02%
SF	2.891	5.320	83,98%
Total	52.840	66.746	26,32%

Fonte: Sest.

1. Valores Realizados de 2022 corrigidos pelo IPCA de 2022 (4,62%).

A tabela acima demonstra que, comparativamente ao exercício de 2022, o montante executado do OI em 2023 aumentou em termos reais 26,32%. À exceção do grupo “DE”, cuja execução foi menor em 23,02%, todos os demais grupos apresentaram variação superior ao exercício de 2022, com destaque para o SF, em que a variação foi de 83,98%.

No SF, três empresas contribuíram para a variação positiva observada no setor: Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S.A., pois receberam recursos acima de 80%, comparativamente com o exercício anterior, com destaque para a Finep, cujo valor nominal recebido (R\$ 3.873.358,00), superou o montante total corrigido dos recursos destinados ao conjunto das empresas do setor em 2022 (R\$ 2.891.000,00).

Na tabela abaixo é feita uma comparação da despesa aprovada com a realizada, por empresa e por grupo econômico, bem como os respectivos percentuais de execução.

R\$ milhões

Grupo/Empresa	Aprovada Final	Realizada	% de execução	% do grupo
Grupo Petrobras	126.004	56.700	45,0%	
Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS	122.687	55.654	45,4%	98,2%
Outras empresas do Grupo Petrobras	3.318	1.046	31,5%	1,8%
Setor Financeiro	9.032	5.321	58,9%	
Banco do Brasil S.A. - BB	4.015	3.436	85,6%	64,6%
Caixa Econômica Federal - CAIXA	4.674	1.810	38,7%	34,0%
Outras empresas do Setor Financeiro	343	74	21,6%	1,4%
Demais Empresas (DE) do SPE	7.680	3.254	42,4%	
Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON	3.249	1.673	51,5%	51,4%
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	1.235	755	61,2%	23,2%
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS	787	188	23,9%	5,8%
Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO	338	181	53,6%	5,6%
Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	688	110	16,0%	3,4%
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV	104	83	79,6%	2,5%
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO	165	67	40,6%	2,1%
BB Tecnologia e Serviços S.A.	148	65	43,8%	2,0%

Grupo/Empresa	Aprovada Final	Realiza- da	% de execução	% do grupo
Casa da Moeda do Brasil - CMB	127	40	31,4%	1,2%
Outras Empresas do segmento "DE"	837	91	10,8%	2,8%
Grupo ENBPar	1.821	1.474	81,0%	
Eletrobras Termonuclear S.A. - ELETRONUCLEAR	1.731	1.417	81,9%	96,1%
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB	84	54	64,4%	3,7%
Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A - ENBPar	5	3	49,1%	0,2%
Total Geral	144.536	66.749	46,2%	

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações enviadas pela Sest.

Previu-se a realização de aportes de recursos do Tesouro Nacional para aumento do patrimônio líquido, utilizando saldos de exercícios anteriores. Havia previsão para o aumento de capital de dez empresas, no valor total de R\$ 3,62 bilhões, porém a execução dos recursos dessa fonte foi de R\$ 1,93 bilhão (53,41% do programado).

No exercício de 2023, houve a capitalização das empresas relacionadas na tabela a seguir, mediante aportes oriundos do Tesouro Nacional, nos termos das Leis 14.774 e 14.773/2023 e Decreto 11.868/2023:

Capitalização de empresas

Empresa	Dotação autorizada (R\$ mil)
Banco do Nordeste do Brasil S.A.	1.400.000,00
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás	393.000,00
Total	1.793.000,00

Fonte: Sest. Leis 14.773 e 14.774/2023 e Decreto 11.868/2023.

3. RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

As análises empreendidas neste capítulo representam o esforço do Tribunal de Contas da União no sentido de qualificar a prestação de contas sobre os resultados da atuação do governo federal em 2023.

Na seção 3.1, realiza-se uma análise da situação econômica e social do Brasil, comparando-a com a de outros países, com base em indicadores reconhecidos em âmbito nacional e internacional.

Em seguida, na seção 3.2, apresenta-se uma análise sintética sobre o Plano Plurianual – PPA 2020-2023, que serve de direcionador da atuação governamental ao longo do período de referência, sendo que as presentes Contas se referem ao quarto e último ano de vigência do plano.

Por fim, na seção 3.3, relata-se a análise setorial empreendida pelo Tribunal, com ênfase nas informações de desempenho (metas e resultados intermediários) constantes do PPA 2020-2023.

3.1. Evolução dos Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social

Em que pese o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Poder Legislativo considerar exclusivamente os aspectos de legalidade avaliados no Parecer Prévio do TCU, entende-se que a verificação dos resultados alcançados pelo Governo ao final de seu mandato constitui elemento fundamental para exercício da *accountability* governamental, no sentido de demonstrar à sociedade as entregas realizadas pelos representantes por ela escolhidos.

Este tópico busca descrever a evolução recente do Brasil em indicadores internacionais, que avaliam aspectos do desenvolvimento econômico e social do país nos últimos anos, os quais estão indubitavelmente relacionados à efetividade da atuação governamental.

Assim, com o intuito de assumir a natureza transversal, mutável e interdependente das questões econômico-sociais que o governo objetiva tratar, o presente tópico está composto não somente por indicadores econômicos, mas também por indicadores sociais e de natureza mais ampla, capazes de demonstrar aspectos da qualidade de vida da população como um todo.

Inicialmente, será realizada a apreciação da trajetória do Produto Interno Bruto (PIB) do país, uma vez que se trata de índice econômico fundamental para um país em desenvolvimento e necessário para a compreensão de variáveis como a capacidade de endividamento do setor público, manutenção e aumento de investimentos e custeio de políticas públicas, entre outros.

Posição do Brasil no ranking das economias mundiais

Ano	Posição do Brasil no ranking	PIB (em trilhões de US\$)
2018	9 ^a	1,92
2019	9 ^a	1,89
2020	12 ^a	1,48
2021	12 ^a	1,65
2022	11 ^a	1,92
2023	9 ^a	2,13

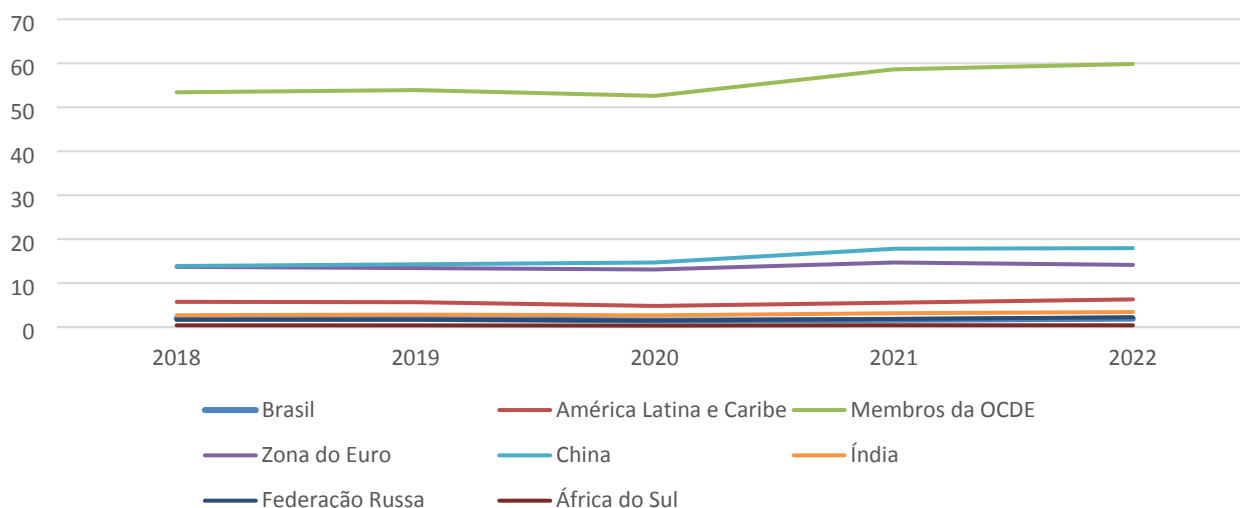
Fonte: Fundo Monetário Internacional (disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/CHN>).

Nos anos de 2020 e 2021 o país saiu do grupo das dez maiores economias mundiais, perdendo posições para o Canadá, República da Coreia, Federação Russa e Itália. Em 2022, o Brasil apresentou o 11º maior PIB do mundo, numa comparação que contemplou 211 países. Já em 2023, o país retornou à 9ª posição. Considerando apenas os países do BRICS, o Brasil ficou atrás somente da China (2ª posição) e da Índia (5ª posição).

Conforme apresentado no gráfico a seguir, o PIB brasileiro apresentou uma estagnação econômica nos últimos anos, assim como a Federação Russa e os países da América Latina e Caribe. Diversamente, a China e os países membros da OCDE apresentaram razoável crescimento entre 2018 e 2022 e considerável recuperação econômica após com o enfrentamento da crise provocada pela Covid-19 durante o período.

Produto Interno Bruto (PIB)

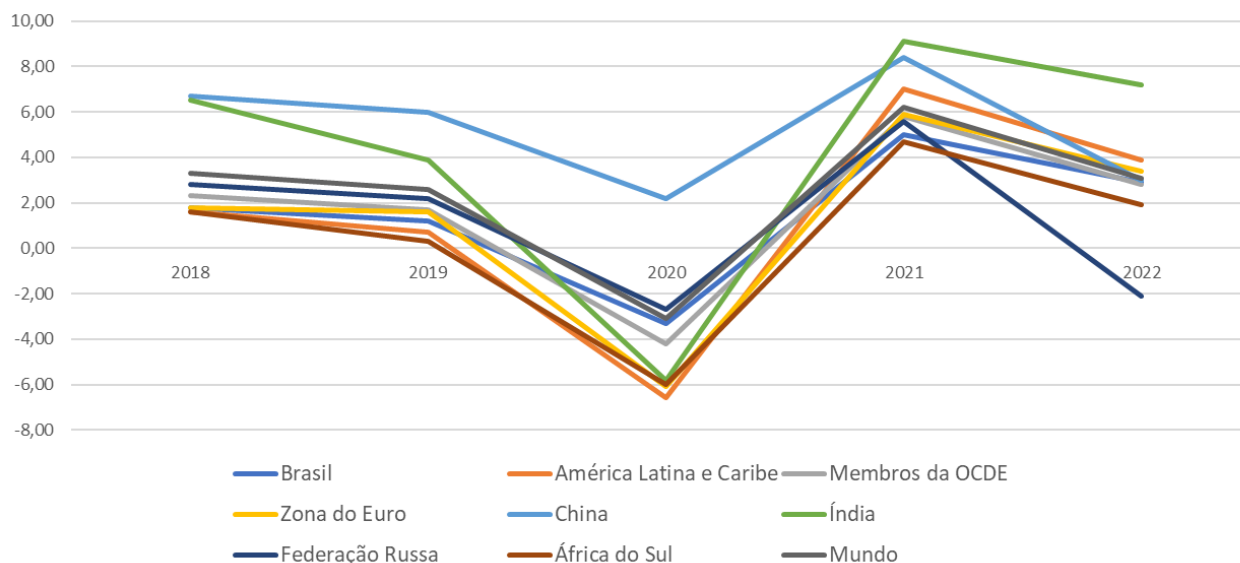
US\$ trilhões



Fonte: Banco Mundial.

No gráfico seguinte, são representadas, também no período de 2018 a 2022, as taxas de crescimento anual do PIB do Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul, América do Sul e Caribe, países membros da OCDE e do mundo. Em 2020, observa-se a ocorrência de taxa de crescimento econômico negativa – decorrente, em parte considerável, dos efeitos da pandemia de Covid-19 – em todos os grupos de comparação. No exercício de 2021, houve a retomada do crescimento econômico mundial em níveis superiores aos observados no período anterior à pandemia em todos os grupos de comparação, seguida, em 2022, por uma diminuição global na taxa de crescimento do PIB.

Taxa de crescimento em percentual do Produto Interno Bruto (PIB)



Fonte: Banco Mundial.

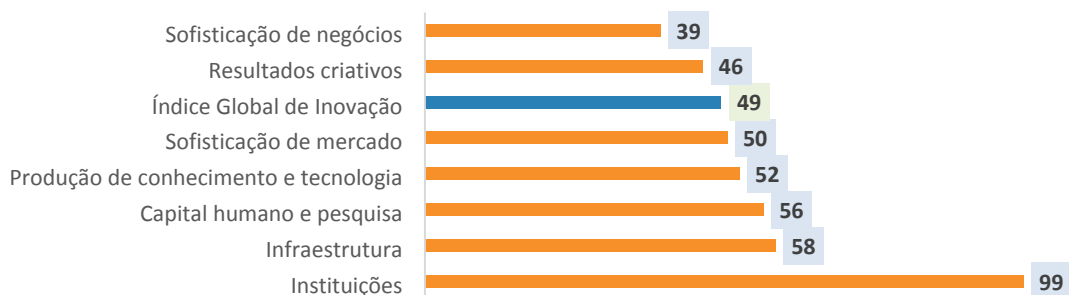
O PIB médio por brasileiro, convertido em dólares americanos, se encontra em ascensão nos últimos cinco anos. Apesar da recuperação econômica, o PIB *per capita* brasileiro ainda é inferior ao apresentado pela China, Federação Russa, pela média dos países da América Latina e Caribe e pela média mundial, o que demonstra que a geração de renda continua sendo um desafio para o país.

Outro indicador relevante a ser acompanhado é o Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index – GII*), da *World Intellectual Property Organization* (WIPO), que busca identificar formas de estimular a inovação utilizando um conjunto de medidas para calcular a capacidade de cada economia, desde financiamento de pesquisas, educação e geração de patentes. Por meio de cerca de 80 indicadores, agrupados em insumos de inovação e resultados, o GII visa capturar as facetas multidimensionais da inovação, condutor imprescindível para o desenvolvimento de uma nação.

Conforme a edição de 2023 do referido índice, que contou com a participação de 132 países, o Brasil alcançou a 49ª posição na comparação geral, 6ª dentre as 36 economias de renda média-alta e, por fim, 1ª dentre os 18 países América Latina e Caribe que integram o índice, uma realidade bastante distinta de 2018, quando o Brasil ocupava a 85ª posição no *ranking*. Cumpre destacar que, nos últimos quatro anos, e desde o início da pandemia, o Brasil ficou entre os cinco países que mais progrediram no *ranking* – juntamente com as Ilhas Maurício, Indonésia, Arábia Saudita e Paquistão – saindo da 62ª posição que ocupava em 2020.

Por outro lado, a categoria “Instituições” continua apresentando o pior desempenho na avaliação, o que significa que o país ainda precisa investir esforços para melhoria do ambiente institucional, da regulação e do ambiente de negócios, aspectos avaliados para composição do indicador.

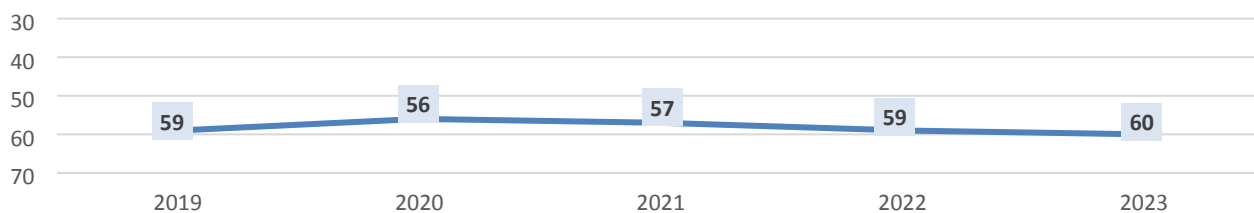
Perfil da Inovação – posição do Brasil, segundo o Índice Global de Inovação



Fonte: *Global Innovation Index 2023*, WIPO (disponível em: https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2023/).

O Índice de Competitividade Mundial (*World Competitiveness Ranking - WCR*), do *International Institute for Management Development* (IMD), é outro indicador abrangente e ponto de referência mundial sobre a competitividade dos países. Publicado desde 1989, o indicador baseia-se em 4 pilares (Desempenho Econômico, Eficiência do Governo, Eficiência dos Negócios e Infraestrutura), cada um com cinco subfatores que, por sua vez, consolidam ao todo 334 critérios de competitividade, selecionados com base na literatura econômica, fontes internacionais, nacionais e regionais e *feedback* da comunidade empresarial, agências governamentais e acadêmicos.

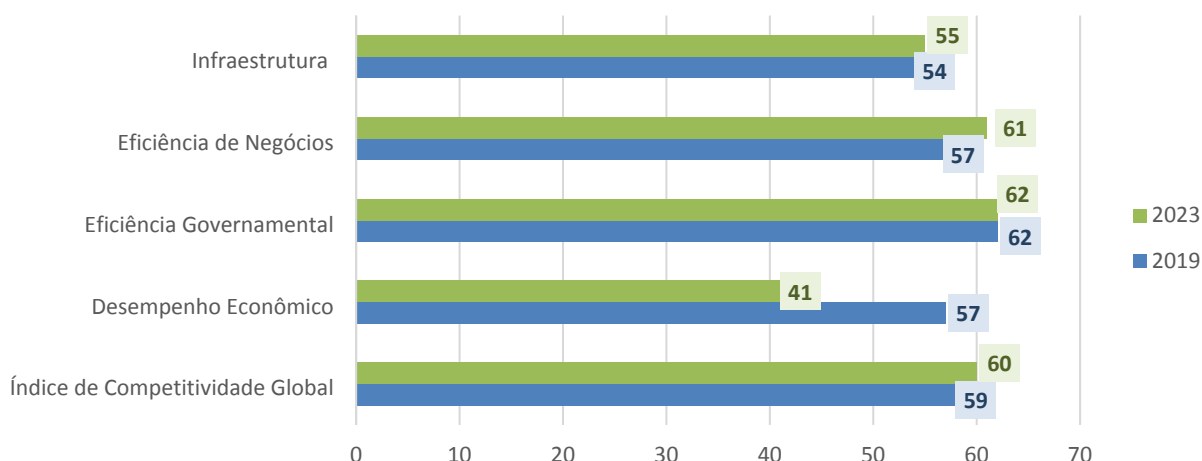
A edição de 2023 contou com a participação de 64 países, tendo o Brasil ficado na 60ª posição, uma posição a menos em relação ao ano anterior e quatro posições abaixo em relação a quatro anos atrás (2020), conforme demonstrado no gráfico.

Posição do Brasil no *World Competitiveness Yearbook* (2019-2023)


Fonte: *International Institute for Management Development* (IMD) e Fundação Dom Cabral.

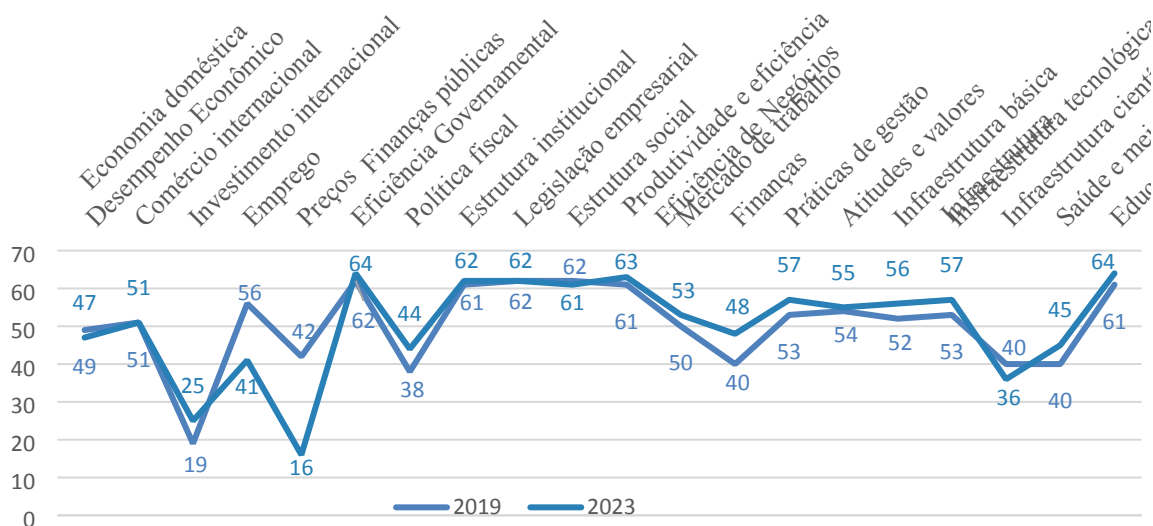
No tocante às dimensões do índice, observa-se no gráfico seguinte que a dimensão “Desempenho Econômico” subiu 16 (dezesseis) posições no período, principalmente em função dos subfatores “Emprego” e “Preços”. Por outro lado, a dimensão “Eficiência de Negócios” – que avalia aspectos de produtividade, mercado de trabalho, sistema financeiro, práticas de gestão e cultura – apresentou queda de quatro posições em relação a 2019,

No tocante à dimensão de “Infraestrutura”, o país perdeu posições na maioria dos subfatores analisados, com exceção da “Infraestrutura científica”, que subiu algumas posições. Já a dimensão “Eficiência Governamental” se manteve estagnada, sendo que o fator “Política Fiscal” apresentou uma piora de seis posições.

Brasil no Índice de Competitividade Mundial 2023 – dimensões


Fonte: *International Institute for Management Development*.

De modo complementar, no gráfico seguinte, apresenta-se a posição do Brasil em cada fator do índice. Ao comparar os exercícios de 2019 e 2023, observa-se que os subfatores “Emprego” e “Preços” apresentaram uma melhora significativa ao longo dos últimos anos. Em contrapartida, os fatores “Investimento Internacional”, “Política Fiscal” e “Finanças” apresentaram uma piora considerável. Além disso, percebe-se que apenas nos subfatores “Preços” e “Investimento Internacional” o Brasil se encontra na metade superior do rol de países avaliados.

Perfil da Competitividade do Brasil - posição do Brasil, segundo o Índice de Competitividade Mundial


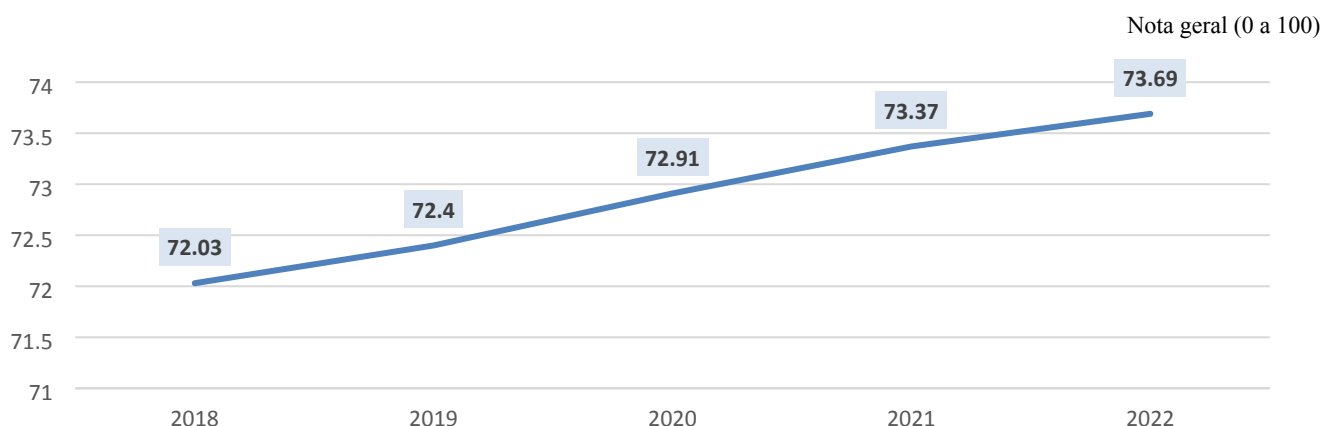
Fonte: *International Institute for Management Development (IMD)*.

O relatório de 2023 apontou como principais desafios ao país: i) implementar uma reforma fiscal que promova a competitividade; ii) garantir uma nova ancoragem fiscal que concilie gastos sociais com a responsabilidade nas contas públicas; iii) incentivar e atrair investimentos verdes, aliados a uma política ambiental multisetorial resiliente; iv) garantir acesso à educação pública de qualidade e atuar conjuntamente com o setor privado para formar e requalificar a força de trabalho; v) reverter a estagnação da produção e incentivar novos investimentos para promover a criação de emprego.

Com base nos desafios supracitados, cumpre reforçar a importância de uma política de educação de qualidade e uma política de responsabilidade fiscal, ambas de responsabilidade governamental e fundamentais para alavancar diversos aspectos do desenvolvimento econômico e social do país.

Outro índice que também pode ser consultado, pois apresenta uma perspectiva ampla e realística sobre o desenvolvimento econômico e social no Brasil é o Índice *Sustainable Development Goals*, que consolida os indicadores presentes nos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas. Os ODS foram adotados pelas Nações Unidas como um chamado mundial para o desenvolvimento socioeconômico inclusivo e sustentável, assim como para a redução da pobreza até 2030.

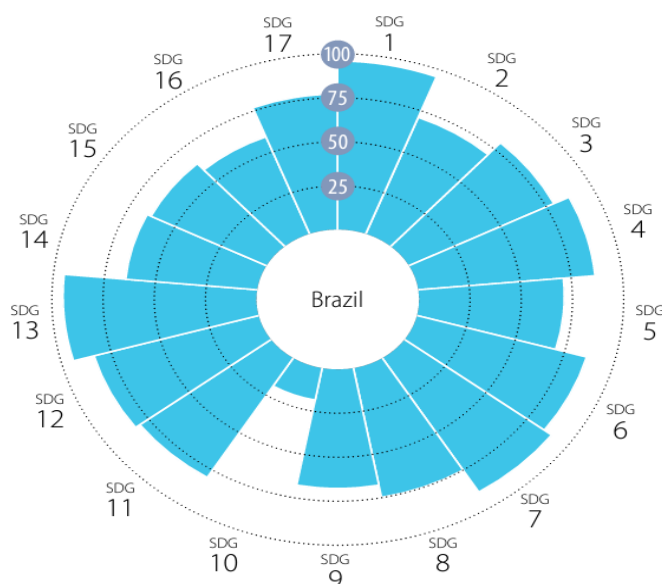
A versão 2023 do Índice agrega um conjunto de indicadores relativos a 166 países e permite uma avaliação do desempenho geral de cada um nos dezessete ODS, estabelecendo igual peso a cada meta, podendo chegar a um valor máximo de cem pontos. Segundo o relatório de 2023, o Brasil subiu três posições no *ranking* em 2022, alcançando a 50ª posição, com o total de 73,69 pontos, conforme apresentado no gráfico.

Brasil no índice *Sustainable Development Goals*


Fonte: *Sustainable Development Report 2023* – Organização das Nações Unidas.

De acordo com o recente relatório, o ODS 7 - Energia Renovável já foi alcançado. Os ODS 1 - Erradicação da Pobreza, 6 - Água Limpa e Saneamento e 13 - Ação Climática apresentaram boa evolução, mas os desafios ainda permanecem. Os ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura e 17 - Parcerias e Meios de Implementação apresentaram um avanço moderado, enquanto o ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico e o ODS 12 - Consumo e Produção Responsável permanecem estagnados. Já o ODS 2 - Fome Zero piorou em relação ao ano anterior.

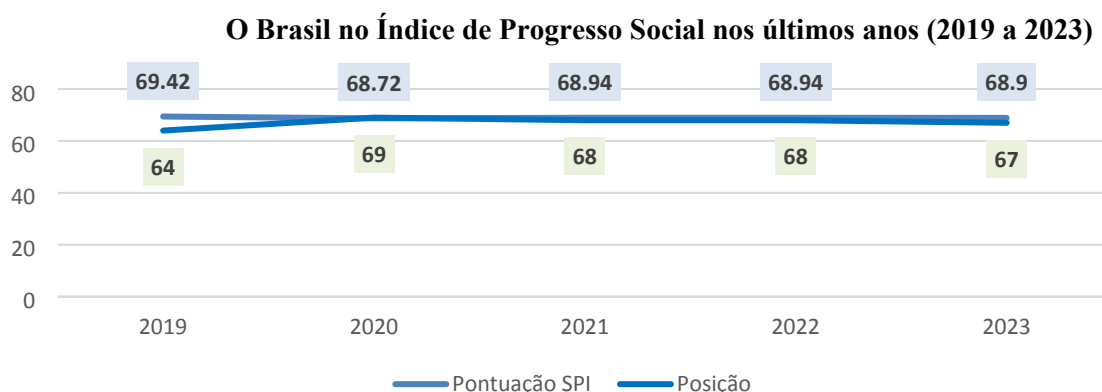
Os ODS 3 - Saúde e Bem-Estar, 4 - Educação de Qualidade, 5 - Igualdade de Gênero e 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis também avançaram de forma moderada, mas ainda precisam enfrentar desafios significativos.

Mapa dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil em 2022


Fonte: *Sustainable Development Report 2022* - Nações Unidas.

Conforme se observa no gráfico anterior, os piores resultados se encontram nos ODS 10 - Redução das desigualdades, 14 - Vida na Água, 15 - Vida Terrestre e 16 - Paz, Justiça e Instituições Fortes. Como se nota, em mais um indicador internacional aparecem dois grandes desafios a serem superados pelo Estado brasileiro: a melhoria da qualidade e eficiência das instituições brasileiras e a redução das desigualdades.

Outro indicador que ajuda a situar o país no cenário internacional quanto ao desenvolvimento econômico e social é o Índice de Progresso Social, divulgado pela *Social Progress Imperative*, entidade sem fins lucrativos sediada em Washington. O progresso social é definido como a capacidade de uma sociedade de atender às necessidades humanas básicas de seus cidadãos, estabelecer os alicerces que permitem que cidadãos e comunidades melhorem e sustentem a qualidade de suas vidas e criar condições para que todos os indivíduos atinjam sua plenitude potencial. O índice agrega 51 indicadores sociais e ambientais para criar uma imagem mais clara de como é a vida para as pessoas comuns, podendo chegar a um valor máximo de 100 pontos. O índice não mede a felicidade ou a satisfação das pessoas, concentrando-se nos resultados reais da vida em áreas como abrigo e nutrição, segurança, direitos e educação, entre outros.

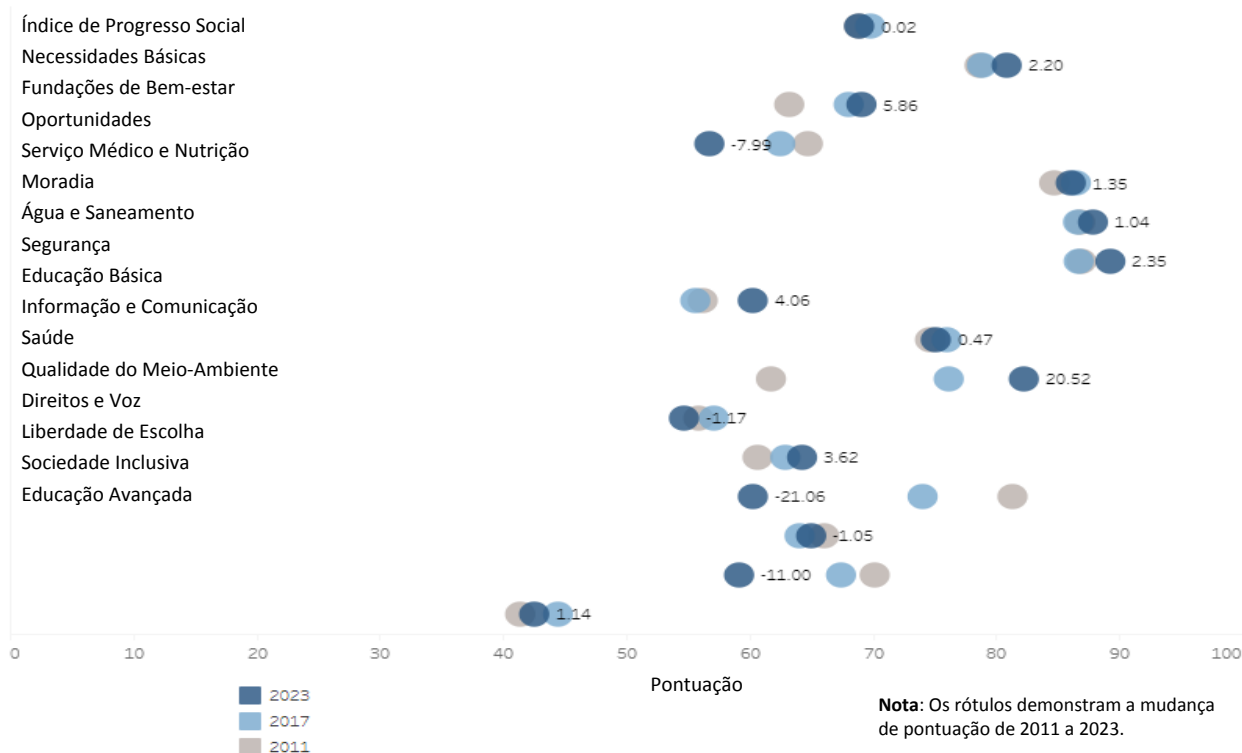


Fonte: *Social Progress Index Results* (disponível em: <https://www.socialprogress.org/2024-social-progress-index/>).

Conforme apresentado no gráfico, em 2019, o Brasil, com a pontuação de 69,42 ocupava a 64ª posição entre 170 países. Nos últimos anos o país perdeu algumas posições, embora a pontuação tenha caído relativamente pouco, representando uma estagnação dos indicadores sociais.

Ao observar a evolução dos indicadores desde 2011, percebe-se que o país evoluiu significativamente no quesito “Informação e Comunicação”. Por outro lado, os parâmetros “Oportunidades”, “Direitos e Voz” e “Sociedade Inclusiva” apresentaram grande retrocesso, o que se torna mais preocupante ao considerar a realidade nacional de desigualdade, já apresentada por outros índices desta Seção.

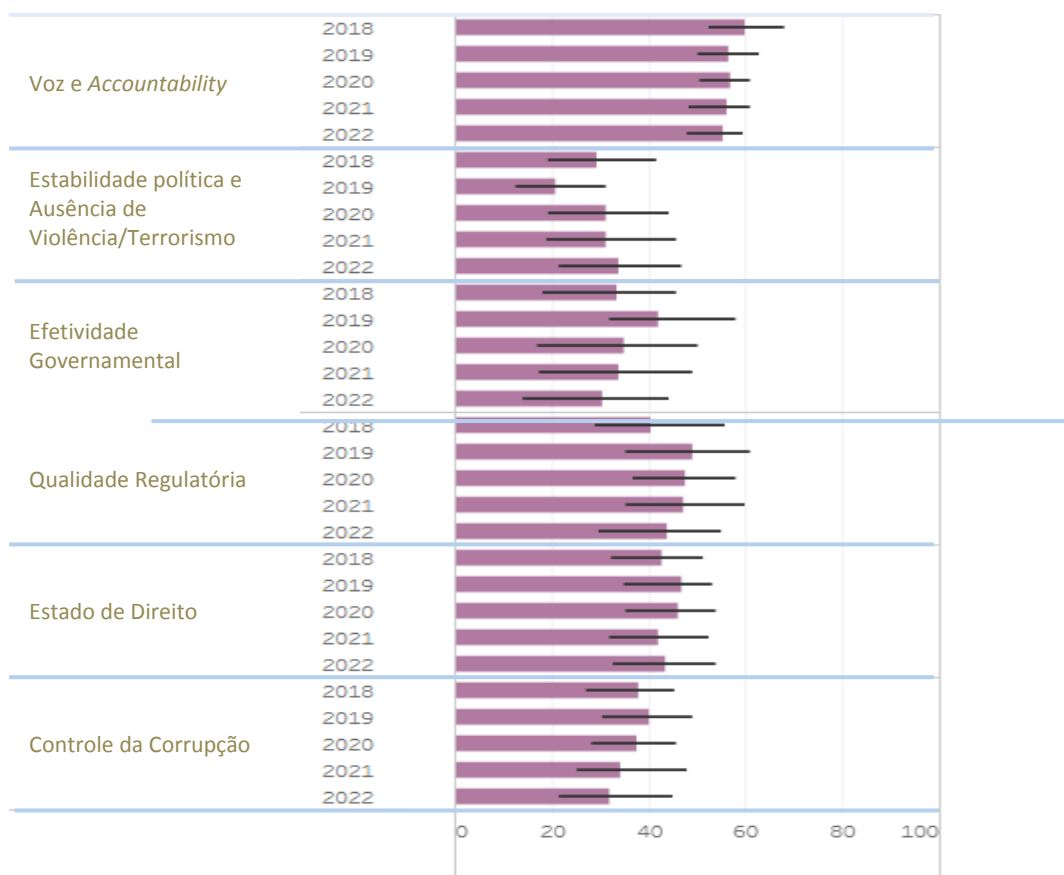
Evolução do Progresso Social do Brasil (2011 a 2023)



Fonte: *Social Progress Index Results* (disponível em: <https://www.socialprogress.org/2024-social-progress-index/>).

Cabe também abordar o projeto Indicadores de Governança Mundiais (WGI – *Worldwide Governance Indicators*), do Banco Mundial, que apresenta indicadores individuais e agregados para seis dimensões da governança: voz e *accountability*; estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; efetividade governamental; qualidade regulatória; estado de direito; e controle da corrupção. Os índices agregados de cada dimensão variam entre -2,50, que representa um desempenho fraco, e +2,50, que significa um desempenho forte. Já o *ranking* desses índices é dado em termos de percentis e varia entre 0 e 100, sendo que, quanto maior o valor, melhor a posição do país.

O que se verifica nos indicadores agregados é que de 2018 a 2022 o Brasil apresentou discreta evolução nas dimensões “Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo” (passou de 29,25 para 33,96), “Qualidade Regulatória” (passou de 40,476 para 43,868) e “Estado de Direito” (passou de 42,857 para 43,396). Já nas dimensões “Voz e *Accountability*”, “Efetividade Governamental” e “Controle da Corrupção”, que refletem não somente o nível de transparência governamental, mas a capacidade do governo de implementar políticas públicas e realizar as entregas necessárias à população, o país piorou.

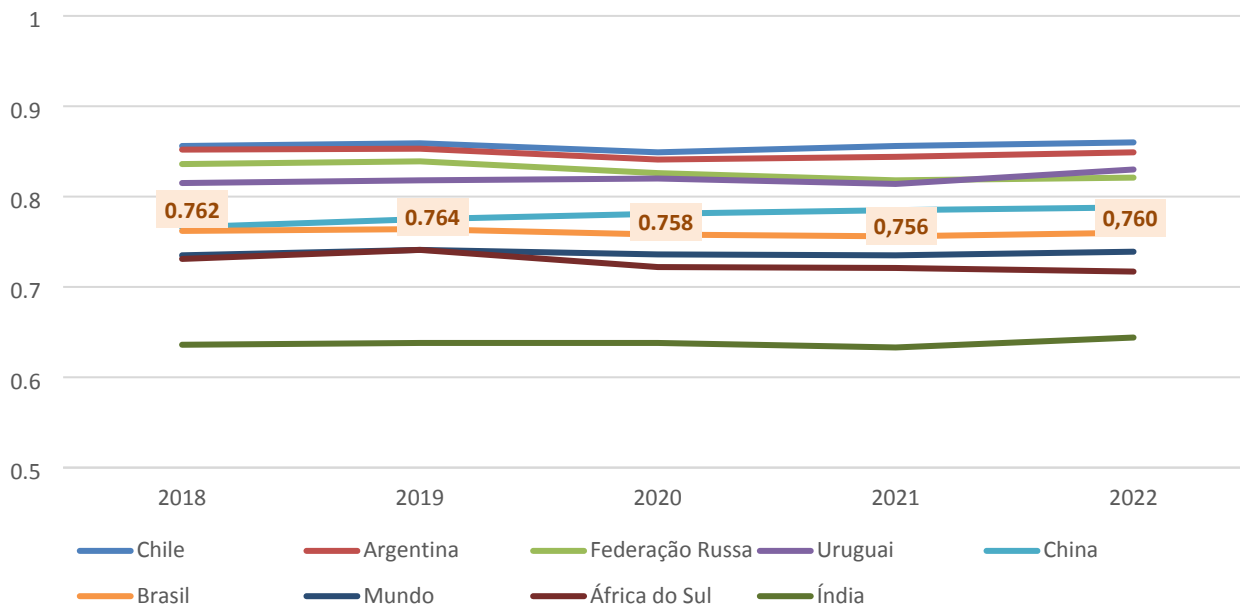
Indicadores de Governança Mundiais nos últimos anos (2018 a 2022)


Fonte: Banco Mundial.

Por último, observa-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cuja medida resume o progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e expectativa de vida. O indicador é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que oferece uma comparação a respeito de como as nações investem em capital humano e de que forma esse investimento retorna para a sociedade, em termos de poder de compra e longevidade.

De 1990 a 2013, o IDH brasileiro apresentou crescimento sustentado do índice geral e de seus três componentes. No entanto, a partir de 2013 o país deixou de apresentar evolução no índice geral, diferentemente do restante dos países do mundo. Em relação aos últimos anos, a estagnação permanece, de forma similar a alguns países do BRICs e da América do Sul. No entanto, cabe ressaltar que, embora o Brasil ainda esteja acima da média mundial, ainda apresenta desempenho inferior a diversos países da América Latina e Caribe, incluindo Argentina, Uruguai e Chile.

Índice de Desenvolvimento Humano de 2018 a 2022

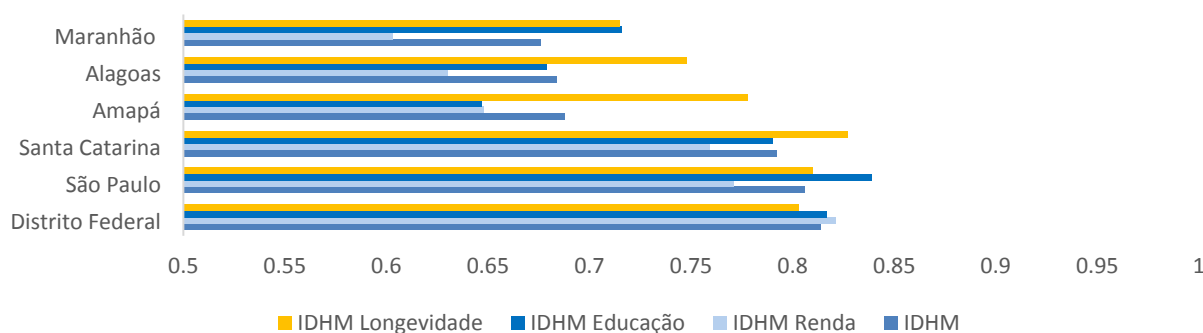


Fonte: PNUD (disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>)

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2023/2024 publicado pelo PNUD, em 2022 o Brasil ocupou a 89ª posição no ranking de 170 países, com a pontuação de 0,760. Já o primeiro lugar foi ocupado pela Suíça, que alcançou a pontuação de 0,967. A esse respeito, convém comentar que a diferença da expectativa de vida apresentada é de mais de 10 anos (Brasil - 73,4 e Suíça - 84,3) e a renda *per capita* do país europeu é 4,75 vezes a renda do Brasil. Interessante observar que os anos escolares previstos são bastante similares, com 16,6 anos na Suíça e 15,60 anos no Brasil. No entanto, enquanto a média de anos escolaridade no primeiro país é de 13,9, no segundo é de 8,30, ou seja, 40% menor.

Além dos desafios da educação apresentados pelo índice, há desafios regionais a serem enfrentados. O gráfico a seguir apresenta os três estados brasileiros com maior IDH e os três estados com os menores valores do índice. Pelos valores de cada componente, percebe-se a existência de realidades extremamente distintas dentro do país, o que exige iniciativas governamentais direcionadas não somente a melhorar cada indicador de maneira global, mas para garantir que a melhoria permita a redução das desigualdades regionais.

Índice de Desenvolvimento Humano em 2021



Fonte: Atlas Brasil (disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>).

A análise dos principais índices de desenvolvimento econômico e social é extremamente relevante, pois permite apresentar um retrato da situação do país a partir de um olhar comparativo, mas ao mesmo tempo, sob uma perspectiva individualizada, que possibilita enxergar a sua evolução em diversos aspectos importantes para a sociedade, bem como entender os desafios que demandam enfrentamento. As informações apresentadas nesta Seção nos permitiram observar que o Brasil, no período de vigência do PPA 2020-2023, apresentou avanços na taxa de emprego, no Índice Global de Inovação e no *PIB per capita*, retomando a sua posição inicial de 9ª maior economia mundial após o enfrentamento da pandemia. Por outro lado, o Índice de Desenvolvimento Humano permaneceu estagnado no período e o Índice de Progresso Social apresentou retrocesso.

Além disso, convém registrar que a análise empreendida traz um conjunto de desafios não superados na vigência do último PPA e que, por essa razão, deveriam estar previstos no próximo plano. Entre eles, citam-se: i) o aumento da produtividade e geração de renda; ii) a melhoria da qualidade das instituições públicas para aumento da eficiência e da efetividade governamental; iii) reforma fiscal e política fiscal responsável; iv) educação pública de qualidade para requalificação da força de trabalho; v) redução das desigualdades e promoção de uma sociedade mais inclusiva.

3.2. Plano Plurianual - PPA 2020-2023

Este tópico consolida análises do TCU sobre o PPA decorrentes de fiscalizações realizadas nos últimos anos, com o intuito de promover o aprimoramento constante desse importante instrumento de planejamento nacional. Nesse sentido, apresentam-se abaixo os principais aspectos levantados pelo TCU em trabalhos recentes sobre o tema:

a) Debilidade de arranjos institucionais de coordenação capazes de garantir a coerência entre planos e políticas nacionais, regionais e setoriais e o PPA, e ausência de um sistema de indicadores-chave nacionais refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA e comparáveis internacionalmente (Relatório de Políticas e Programas de Governo 2017 - Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário – relator: Ministro Marcos Bemquerer);

b) Ausência de estratégia nacional integrada de longo prazo, articulada com os instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o PPA (Relatório de Políticas e Programas de Governo 2018 - Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário – relator: Ministro Benjamin Zymler);

c) Ausência de lei ordinária sobre as diretrizes e bases do planejamento nacional (prevista no art. 174, § 1º, da Constituição Federal), e de lei complementar (prevista no art. 165 § 9º, inciso I, da Constituição Federal), que disponha sobre critérios gerais para elaboração e a organização do PPA, o que acaba por sujeitar a estrutura da PPA a mudanças acentuadas a cada novo plano (Acórdão 3.090/2020-Plenário – relator: Ministro Vital do Rêgo);

d) PPA 2016-2019: inexistência de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica e de valores anuais de referência para as metas (Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário – relator: Ministro Marcos Bemquerer), além de falhas no modelo do plano, como o baixo realismo das premissas adotadas, a falta de desdobramento dos valores globais dos programas, fragilidades das metas, imprecisão conceitual e desconexão entre indicadores e objetivos (Acórdão 782/2016-TCU-Plenário – relator: Ministro José Múcio Monteiro);

e) PPA 2020-2023: falhas de construção dos programas, consumadas na falta de coerência entre indicador, meta e programa; fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados que se buscam alcançar; insuficiência dos indicadores escolhidos; e ausência de indicador mensurável. Também foram identificadas a baixa regionalização dos programas, lacunas nas responsabilidades quanto ao monitoramento, e previsão de alteração unilateral das metas e dos

investimentos plurianuais pelo Poder Executivo, o que afeta a credibilidade do plano plurianual (Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário – relator: Ministro Vital do Rêgo).

Em que pese o caminho a ser percorrido no sentido de transformar o PPA em uma peça central de planejamento governamental de médio prazo seja ainda bastante longo, cabe comentar que o plano plurianual apresentou ao longo dos anos uma série de avanços, identificados e reconhecidos pelo TCU em seus trabalhos.

No PPA 2016-2019, as fiscalizações do TCU apontaram como principais melhorias a especificação dos valores relativos às renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos; o incremento da participação social na construção do plano; a clareza da conexão entre a dimensão estratégica do plano e os programas temáticos; e a anualização das metas.

Em relação ao PPA 2020-2023, a fiscalização realizada pelo TCU – que deu origem ao Acórdão 2.515/20219-TCU-Plenário, relator: Ministro Vital do Rêgo – identificou como avanços desse plano a simplificação quantitativa e qualitativa, a regionalização das metas, o realismo fiscal e a eliminação de categorias de definição imprecisa (ex: “iniciativas”). Em contrapartida, o mesmo trabalho apontou um conjunto de riscos, lacunas e oportunidades de melhoria, elencadas a seguir:

- a) Necessidade de desdobramento dos programas do PPA no planejamento estratégico dos órgãos;
- b) Fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA;
- c) Possível comprometimento da transparência e da credibilidade do plano decorrente da possibilidade de alteração unilateral de atributos dos programas;
- d) Inexistência de indicadores na camada estratégica do plano;
- e) Dissociação entre planejamento e informações de custos; e
- f) Baixo índice de regionalização do plano.

Em 2023, assim como feito nas duas últimas edições do plano, o TCU realizou o acompanhamento da elaboração do PLPPA 2024-2027, abordando, entre outros quesitos, o atendimento aos requisitos constitucionais, aspectos metodológicos e os atributos dos programas selecionados. Segundo o relatório de fiscalização, que culminou no Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário – relator: Ministro Jorge Oliveira, o PPA atual trouxe progressos relevantes, como “a incorporação de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) com respectivas metas para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano, que contempla “Visão de Futuro” e “Objetivos Estratégicos”; a vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030); a definição de agendas prioritárias e agendas transversais; e o alto grau de participação social. Por outro lado, o trabalho novamente verificou uma série de riscos, lacunas e oportunidades de melhoria, sendo alguns novos, outros remanescentes.

Em análise recentemente realizada por esta Corte de Contas sobre as propostas dos Projetos de lei de finanças públicas (TC 015.377/2023-7), a equipe técnica ressaltou que:

Tanto na doutrina como nas avaliações realizadas por organismos internacionais, parece haver um consenso de que **o marco legal do PPA é incompleto e deve ser revisitado**. No entanto, os estudiosos reconhecem no plano algum papel coordenador na definição de prioridades, e que, **uma vez aprimorado, pode se converter em um MTEF [Medium Term Expenditure Framework] para o país**. (grifo nosso)

Convém observar que a Nova Lei Geral de Finanças Públicas poderia ser o *locus* de regulamentação e preenchimento das lacunas legislativas que tanto comprometem a estabilidade e a efetividade do plano plurianual, conforme declarado pela equipe de auditoria (TC 015.377/2023-7):

Ao invés de fragilizar ou eliminar o PPA, o papel constitucionalmente previsto para a lei complementar é o de dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano (art. 165, § 9º, inciso I, da CF/1988). A elaboração da lei geral de finanças públicas deve prestar-se para o preenchimento dessa lacuna, saneando as falhas atuais do PPA, a fim de estruturá-lo como real instrumento de planejamento, orientação e transparência para as prioridades do setor público no Brasil.

O que se percebe é que, embora o PPA tenha passado por muitas mudanças ao longo dos anos, segue carecendo de aprimoramento. O TCU tem se pronunciado sobre os planos plurianuais, pugnando que o PPA seja mais efetivo como peça de planejamento governamental de médio prazo, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988. Cumpre reconhecer que boa parte das deliberações emanadas por este Tribunal em relação ao tema foram implementadas pelo Poder Executivo.

O esforço consistente do TCU para acompanhar a evolução do PPA reside na certeza de que o Plano Plurianual deveria ser a peça governamental capaz de refletir os compromissos do governo vigente e servir como principal instrumento de compromisso, orientação e transparência da gestão pública. No entanto, conforme declarado pelo Ministro-relator Jorge Oliveira no recente Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, “mesmo com tantas mudanças metodológicas e estruturais ocorridas no PPA desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda não logramos êxito em solucionar os diversos entraves de forma a construir um plano que não seja uma peça meramente formal”.

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro (Lei 4.320/1964), a Lei 10.180/2001, a Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021) e o Decreto 9.203/2017, entre outros diplomas, estabelecem a necessidade de formatação de estruturas e de mecanismos de gestão que permitam ao poder público agir em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, além de permitir a devida governança e *accountability*, fundamentais ao Estado Democrático de Direito.

A essencialidade do planejamento tampouco escapou ao constituinte originário, que determinou essa função ao Estado, em atenção ao objetivo fundamental do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 174 da Constituição Federal de 1988).

Somam-se às disposições normativas existentes o consenso na literatura especializada e as melhores práticas internacionais, que indicam que a pactuação de entregas, estabelecidas em objetivos e metas de governo e a apresentação de resultados são pilares da gestão pública eficaz.

Não obstante, a construção e a utilização de instrumentos de planejamento realmente efetivos ultrapassam a ordem legal e as boas referências. A ascensão do PPA ao *status* de verdadeiro orientador da ação governamental demanda mudança de cultura política e institucional, capaz de tornar as prioridades governamentais de longo e médio prazo devidamente alinhadas com as necessidades da população e fazer com que o atendimento a essas necessidades seja a principal busca do Estado.

3.3. Análise Setorial: Programas Finalísticos do PPA 2020-2023

Um dos aspectos a subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional é a análise sobre o desempenho da atuação governamental. Em vista disso, há mais de dez anos o TCU submete à avaliação a planificação setorial formulada no Plano Plurianual sob o prisma da estrutura dos programas, seus indicadores, objetivos e metas. Segundo critérios adiante explicitados, busca-se neste tópico avaliar as ações governamentais realizadas por meio dos programas finalísticos do Plano Plurianual (PPA).

Nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e do Regimento Interno do Tribunal (RITCU), o TCU deve posicionar-se, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, quanto à execução dos orçamentos da União. O art. 228, § 2º, do RITCU estabelece que o relatório que acompanha o parecer prévio conterá informações sobre o cumprimento dos programas e o atingimento de metas. Assim, esta seção se dedica a apresentar as análises conduzidas por equipes técnicas especializadas do Tribunal, que se debruçaram sobre doze programas finalísticos do PPA 2020-2023, a fim de examinar a confiabilidade das informações de desempenho – meta e resultados intermediários (RIs) – de cada programa; e o desempenho dos programas, seja em comparação com as metas e RIs projetados no PPA, seja por meio da colação de indicadores e parâmetros externos ao plano, que ajudem a elucidar o resultado setorial da atuação do Poder Público.

Instrumento norteador do planejamento de médio prazo da administração pública federal, o PPA consiste também em ferramenta de monitoramento das ações empreendidas ao longo dos quatro anos em que tem vigência. A comparação daquilo que foi planejado no PPA com o que é efetivamente alcançado em termos de entregas para a sociedade permite saber em que medida as políticas públicas foram concretizadas e o papel do plano na melhoria de sua qualidade de vida. Ao longo dos anos, observaram-se avanços nos atributos de desempenho do PPA que estão relacionados à atuação do TCU, tanto por meio das análises realizadas acerca das informações constantes da Prestação de Contas do Presidente da República como por meio de ações de controle específicas, comentadas em seção anterior deste capítulo.

As metas do PPA são os instrumentos de desempenho desenhados para permitir o acompanhamento dos resultados das políticas públicas, representando os compromissos firmados com o Congresso Nacional e a sociedade para um período de quatro anos. As políticas públicas devem pautar-se por entregas, que devem ser monitoradas com base em avaliações periódicas, as quais devem ser lastreadas por informações fidedignas e relevantes. Nesse sentido, metas que não sejam específicas, mensuráveis, alinhadas aos objetivos do plano ou realistas perdem seu caráter de contribuir com a gestão, tornando-se mais um esforço formal que consome grande quantidade de recursos e entrega pouco resultado. Na mesma linha, dados com falhas de confiabilidade podem mostrar retrato inverídico do problema, com indução a erro nos processos de avaliação contínua e de alocação de recursos públicos. Informações de desempenho deficientes são falhas de grande importância, visto que maculam a transparência, distorcem a base das escolhas públicas e impedem a comprovação de valor público na atuação governamental.

Metodologia Aplicada

O PPA 2020-2023 definiu metas a serem alcançadas ao final do período de quatro anos, na forma de entrega de bens e serviços à sociedade. Ressalte-se que cada programa finalístico do PPA tem uma meta de objetivo, que representa o resultado que se pretende alcançar ao término de quatro anos, e resultados intermediários, que são as entregas de bens e serviços projetadas a fim de viabilizar o alcance da meta. Tanto as metas de objetivo como os resultados intermediários foram analisados pelo TCU.

Cumpramos ressaltar que, desde 2013, a conclusão do TCU acerca do plano abrange a avaliação da qualidade e da confiabilidade das informações de desempenho constantes no plano, por meio da Portaria-Segecex 33/2010, que aprova a “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”. Quanto à qualidade, a portaria prevê o método “Smart”, em que se avalia se a meta é específica, mensurável, apropriada (ou atende à característica de “adequação”), realista e tem limitação temporal. Com relação à confiabilidade, o foco recai sobre a **credibilidade** do dado apresentado.

Considerando ser 2023 o último ano de vigência do PPA 2020-2023, as análises realizadas objetivaram aferir a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o desempenho das políticas públicas setoriais em 2023 e ao longo do último quadriênio, no sentido de dar maior enfoque ao alcance das metas estabelecidas. Dito isso, na apreciação das Contas de 2023, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir: i) a confiabilidade dos dados apresentados referentes às metas e resultados intermediários; ii) o atingimento das metas e resultados intermediários, bem como seus reflexos no alcance dos objetivos; iii) o desempenho da política pública; e iv) outras informações relevantes.

Na apresentação das análises efetuadas neste capítulo, cada tópico é estruturado, em regra, da seguinte forma: contextualização do programa finalístico, com uma sintética descrição de suas diretrizes e seus objetivos; informações de execução orçamentária do programa; análise sobre a confiabilidade das metas; análise do desempenho das metas em 2023 e no último quadriênio; e, conforme o caso, outras informações relevantes, como as decorrentes de trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal em objetos pertinentes ao programa em análise.

Para a análise relativa ao exercício de 2023, selecionaram-se doze programas finalísticos do PPA, relacionados a seguir.

EIXO	PROGRAMA FINALÍSTICO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
SOCIAL	5011 – Educação Básica de Qualidade	MEC
	5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	MEC
	5017 – Assistência Farmacêutica no SUS	MS
	5018 – Vigilância em Saúde	MS
	5019 – Atenção Primária à Saúde	MS
	5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	MDS
	5035 – Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas	MDS
ECONÔMICO	2220 – Moradia Digna	MDR
INFRAESTRUTURA	3006 – Transporte terrestre e trânsito	MT
AMBIENTAL	1031 - Agropecuária Sustentável	MAPA
INSTITUCIONAL	5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	MJSP
	6012 – Defesa Nacional	MD

Fonte: Anexo I do PPA 2020-2023.

Os principais critérios que balizaram a escolha consideraram a relevância do programa finalístico, bem como a materialidade envolvida: a despesa empenhada em 2023 nos citados programas atingiu cerca de R\$ 410,6 bilhões, aproximadamente 61,5% do total empenhado pela União na categoria de programas finalísticos, excetuando-se o programa Nova Previdência.

Embora não se trate de uma amostra probabilística, é certo que os programas, os objetivos e as metas submetidos a exame representam áreas sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e influência na qualidade de vida da população e no desenvolvimento do país.

Resultados dos Exames

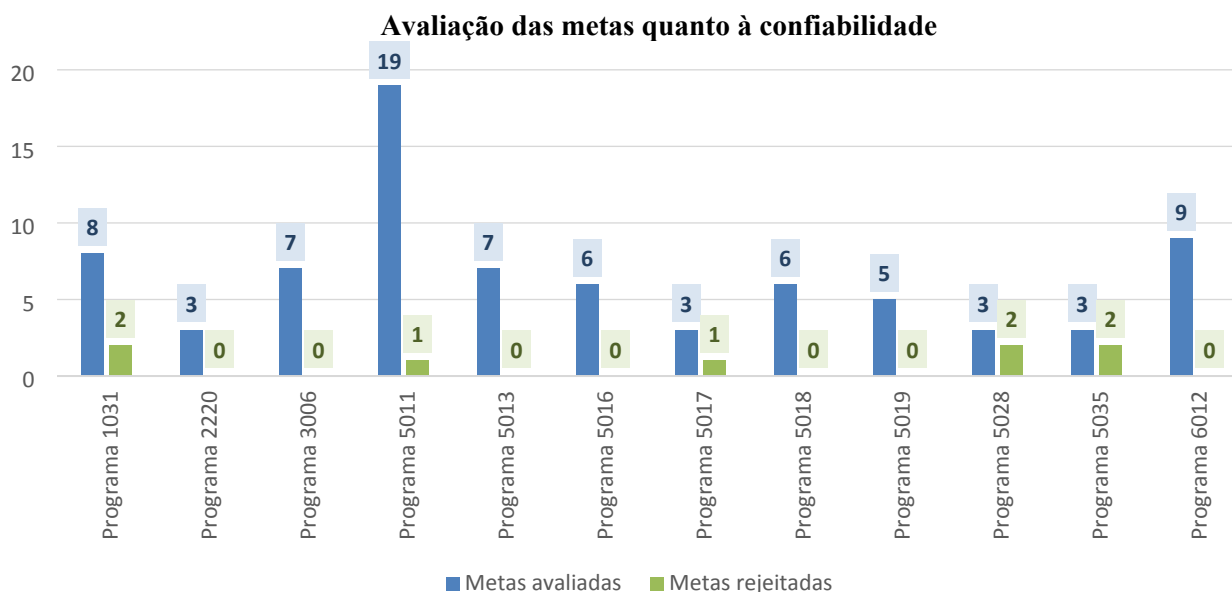
Como mencionado anteriormente, o exame empreendido pelo TCU em relação ao exercício de 2023 buscou aferir a confiabilidade das informações relacionadas às metas e o alcance dos resultados previstos para o exercício e o quadriênio. A maioria das informações sobre o alcance de resultados

centrou-se nas metas analisadas, porém são apresentados resultados gerais sobre a evolução de políticas públicas relacionadas a determinados programas finalísticos.

Análise da Confiabilidade das Metas em 2023

Do total de 350 metas, em sentido amplo, presentes no PPA 2020-2023 (sendo setenta metas de objetivo e 280 resultados intermediários), foram examinadas 79 (22,6%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância.

Do total das metas analisadas, oito foram rejeitadas quanto à confiabilidade do dado informado. Desse modo, o percentual de rejeição das metas em função de falhas na confiabilidade situou-se em 10% da amostra. O gráfico a seguir apresenta os resultados da análise por programa finalístico (o detalhamento do título de cada programa consta da tabela anterior).



Fonte: Elaboração própria.

Na maioria dos programas avaliados, foram encontradas fragilidades na confiabilidade dos dados constantes do PPA, mas somente em alguns casos essas falhas foram consideradas relevantes o suficiente para resultar na rejeição das metas. Como exemplos de problemas identificados na confiabilidade das metas de objetivo e dos resultados intermediários, mencionam-se:

- programa 5011 – Educação Básica de Qualidade: a principal meta do programa (associada ao objetivo) foi rejeitada, pois possui fórmula de cálculo em que se aplicam pesos numéricos sobre os resultados do Ideb por etapa escolar, resultando no Ideb Sintético. Considerando que esses pesos foram estabelecidos pelo MEC sem especificar os critérios utilizados para usar diferentes valores para cada etapa do ensino escolar, entende-se que o indicador apresenta limitações na sua confiabilidade.
- programa 5028 – Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas: a cobertura de atendimento do Programa Bolsa Família consiste na razão entre o número de famílias beneficiárias e o número estimado de famílias pobres da unidade federativa correspondente, calculado com base nos dados do Censo Demográfico. Considerando que o dado apurado para o exercício de 2023 utilizou o Censo de 2010, entende-se que o dado “taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza” está superavaliado e, portanto, não é confiável, em razão do número crescente da população brasileira. Pela mesma razão, os resultados intermediários derivados da “taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza” podem não representar o impacto efetivamente atingido pelo programa.

- programa 2220 – Moradia Digna: o indicador da meta referente ao objetivo “050K - Beneficiar 2.113.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade” não permite identificar com precisão impactos relativos à redução do déficit habitacional ou à redução relativa da inadequação habitacional, uma vez que a definição de indicadores de impacto ou efetividade da política habitacional depende dos dados provenientes do Censo Demográfico e das subsequentes Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliar – Contínua (PNADC) realizadas pelo IBGE, que sofrem com atrasos e enfrentam restrições de escopo e orçamento para sua realização, elevando as incertezas quanto à produção e disponibilização tempestiva dos dados necessários ao cálculo e monitoramento.

- programa 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito: o índice que mensura o alcance do objetivo do programa é bastante complexo, dado que é composto por diversos subíndices, providos por órgãos distintos. Além disso, para a apuração de 2023, foram utilizados dados do Datasus de morte no trânsito de 2022, o que compromete a precisão do dado, divulgado anualmente.

- programa 1031 – Agropecuária Sustentável: a meta do objetivo “0513 - Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária – ISA”, foi rejeitada quanto à confiabilidade, por apresentar limitações na coleta dos dados. Além disso, problemas na ponderação de seus subindicadores podem resultar em variação do ISA desproporcional quando comparado aos efetivos resultados da política pública.

É imprescindível que a atuação governamental seja apoiada por informações de desempenho confiáveis, do contrário, todas as etapas do ciclo de políticas públicas restam prejudicadas, desde o diagnóstico dos problemas até o monitoramento e a avaliação para verificar eventual impacto das ações sobre a realidade. Portanto, registra-se movimentação nas principais organizações responsáveis pela padronização dos relatos financeiros, tais como a *International Accounting Standards Board* (IASB), no sentido de também desenvolver estruturas de relatos não financeiros que sejam globalmente aceitos.

Por consequência, observa-se o desenvolvimento crescente de metodologia voltada a prover asseguarção de informações não financeiras, tais como as informações de desempenho dispostas no PPA e nos relatos de desempenho governamental. Nesse sentido, vale destacar a promulgação do padrão de asseguarção AA1000AS e da norma ISAE 3000 – Trabalho de Asseguarção Diferente de Auditoria e Revisão – adaptada no país por meio da Norma Brasileira de Contabilidade CFC/NBC TO 3000.

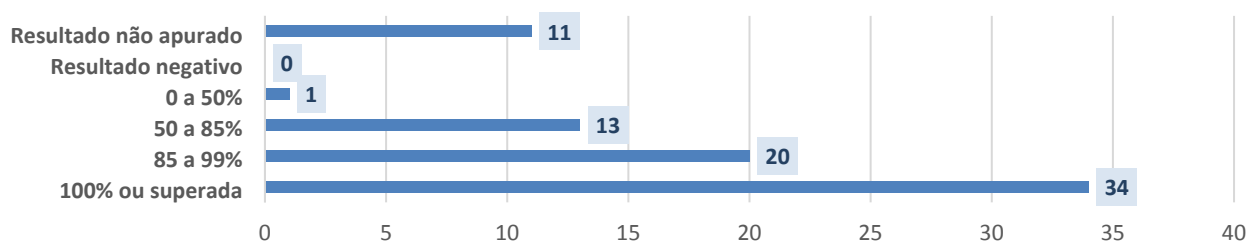
Os padrões de asseguarção supramencionados coadunam com o princípio da transparência pública e reforçam a importância de assegurar a fidedignidade das informações não financeiras. Os avanços ocorridos nos últimos anos são dignos de nota e devem ser reconhecidos. No entanto, há muito que se evoluir para que se possa atestar que as informações utilizadas nas políticas públicas estão livres de distorções relevantes.

Desempenho das metas em 2023

As informações de desempenho dispostas no PPA constituem importante instrumento de transparência para que se demonstre à sociedade e ao Congresso as entregas de serviços ou produtos realizadas pelo governo durante os subsequentes exercícios e mandatos.

Em 2023, último ano de vigência do PPA, os órgãos do Poder Executivo informaram os resultados anual e acumulado das metas relativas aos programas finalísticos do plano. Diante disso, a análise quanto ao desempenho das metas abrangeu não apenas os resultados informados, como também dados obtidos de outras fontes, quando aplicável.

O gráfico seguinte foi elaborado a partir da análise das 79 metas selecionadas, o qual apresenta a quantidade de metas por faixa de alcance de resultados.



Fonte: Elaboração própria.

Conforme se depreende do gráfico apresentado, 43% das metas analisadas foram atingidas; 25% apresentaram atingimento entre 85 e 99%, e 16% ficaram entre 50 e 85%.

Ademais, para alguns programas finalísticos, foi possível noticiar o desempenho de indicadores e de outros marcos relevantes para os respectivos setores ou políticas públicas associadas.

Programa 5011 – Educação Básica de Qualidade

Além de não ter apresentado os requisitos de confiabilidade, a meta prevista para o objetivo do programa não foi atingida em nenhum dos anos do PPA 2020-2023, alcançando, ao final do quadriênio, o resultado de 90,52%. Das 19 metas analisadas, seis foram atingidas, quatro metas apresentaram resultado entre 85 e 99% e cinco metas entre 0 e 50%. Cabe ressaltar que três metas foram canceladas e uma não foi apurada. Em virtude do não cumprimento da maior parte das metas estabelecidas, observa-se que os resultados do programa ficaram aquém do esperado. No entanto, cumpre considerar que a educação pública brasileira foi significativamente impactada pela pandemia de Covid-19, que resultou em escolas fechadas e na transição para o ensino à distância, prejudicando a qualidade e a equidade da educação.

Programa 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

Das sete metas estabelecidas no programa, três foram atingidas, três superaram 90% e uma ficou acima de 80% de atingimento. O não atingimento das metas, segundo informação no Siop, decorre do contexto de pandemia da Covid-19, diminuição orçamentária e rotatividade da gestão no Ministério da Educação. Embora o alcance das metas não tenha sido baixo, o aumento do nível de escolaridade do País continua sendo um grande desafio, a ser enfrentado não somente por um mandato e pela implementação de um plano plurianual, mas por uma política pública consistente de longo prazo.

Programa 5016 – Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento

O programa teve cinco metas superadas com uma margem considerável e uma meta não apurada. Apesar do resultado favorável, ao se compararem as operações realizadas – que representam os indicadores das metas – ao número de mortes violentas no período do PPA, observa-se que as ações promovidas pelo programa não foram capazes de combater a criminalidade. Na realidade, o patamar registrado em 2022 equivale ao nível registrado em 2019, apesar das iniciativas e do alcance anual das metas estabelecidas no plano. O descompasso entre os resultados alcançados e os dados da realidade reforçam a necessidade de se utilizarem indicadores de resultado, instrumento apropriado para avaliar a efetividade do programa, e não indicadores de esforços, conforme adotado pelo programa.

Programa 5017 – Assistência Farmacêutica no SUS

O programa teve sua principal meta superada em 2,1%, ou seja, das 1.686.342.298 unidades de medicamentos previstos, o Ministério da Saúde adquiriu 1.722.492.774. Apesar do resultado positivo, cabe observar que fiscalização recente realizada pelo TCU apontou que o programa apresenta alta exposição à ocorrência de fraude e desvios, situação que se agrava em função da alta materialidade dos recursos públicos envolvidos (Acórdão 307/2023-TCU-Plenário – relator: Ministro Vital do Rêgo).

Programa 5018 – Atenção Especializada à Saúde

Das seis metas analisadas, duas foram superadas, duas metas apresentaram resultado entre 85 e 99% e duas metas entre 0 e 50%. O pior resultado foi o do RI “0298 – Ampliação dos Serviços de Radioterapia” (65,2% da meta), que, segundo o MS, decorreu da demora na finalização dos procedimentos licitatórios e de atrasos no processo de importação, bem como na execução das obras do Plano de Expansão de Radioterapia. Em relação ao objetivo do programa, cumpre destacar a baixa execução orçamentária da ação vinculada à meta. Em 2023, a despesa paga com a Ação 20SP - Operacionalização do Sistema Nacional de Transplantes atingiu somente 22,6% do valor previsto na Lei Orçamentária Anual. Essa fragilidade governamental compromete significativamente a vida da população, que atualmente enfrenta uma fila de 59.958 pacientes ativos em lista de espera.

Programa 5019 – Atenção Primária à Saúde

A meta principal do programa, que buscava ampliar a cobertura da Atenção Primária à Saúde, foi superada em 10,1%. Segundo o MS, o resultado decorreu da mudança do modelo de financiamento da APS, que incentivou o repasse de recursos vinculado ao desempenho das equipes de Saúde da Família e de Atenção Primária relacionado ao cadastro das pessoas, bem como ao resultado e qualidade das ações de saúde realizadas, mensurados por meio de indicadores. Quanto aos resultados intermediários analisados, duas metas foram atingidas e duas metas tiveram resultado entre 85 e 100%.

Programa 5028 – Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas

A meta do objetivo do programa “051G - Atendimento de 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial” foi superada em 52,42%. Embora o valor apresentado possivelmente esteja superestimado em decorrência da utilização do Censo de 2010 na apuração do indicador que compõe o resultado da meta, foi possível observar diminuição no número de indivíduos em situação de pobreza e de extrema pobreza nos últimos anos, o que reflete o esforço governamental na condução de políticas sociais ao longo do quadriênio.

Programa 5035 – Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas

A meta do objetivo do programa “053H - Atendimento de 100% das famílias elegíveis ao Programa” foi superada em 57%. Pela mesma razão exposta no programa 5028, o resultado da meta do objetivo do programa 5035 possivelmente está superavaliada. Segundo dados divulgados pelo IBGE, a população em situação de pobreza e extrema pobreza piorou significativamente em 2021, possivelmente em decorrência da pandemia de Covid-19. No entanto, em 2022 a situação se apresentou melhor do que no início do quadriênio, o que se coaduna com os resultados alcançados pelo programa.

Programa 2220 – Moradia Digna

A meta do objetivo do programa consistia em beneficiar 2.113.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade. Ao final do quadriênio, atingiu-se

1.853.071 famílias, o equivalente a 87,69% da meta do PPA 2020-2023. O não atingimento da meta é justificado na PCPR 2023 pela falta de priorização na agenda decisória do governo, que resultou na não contratação de novos empreendimentos subsidiados desde 2019 e um decréscimo anual na média de famílias beneficiadas pelo Programa entre 2020 e 2022. De fato, pesquisa recente da Fundação João Pinheiro, instituição responsável pelo cálculo do déficit habitacional do Brasil em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, apontou que, em 2022 o déficit habitacional aumentou 4,2% em termos absolutos, em relação a 2019. Em termos relativos, ou seja, o percentual de domicílios déficit em relação ao total de domicílios particulares ocupados no país, o indicador permaneceu praticamente estável quando comparado com 2019 (8,4%). Após o lançamento do Novo PMCMV em 2023, iniciou-se um processo de retomada geral do Programa, que permitiu beneficiar 480.719 famílias no decorrer no exercício, elevando significativamente o alcance da meta estabelecida no PPA.

Programa 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito

De todos os programas do PPA avaliados nesta Seção, o programa 3006 foi o que apresentou o pior alcance da meta estabelecida para o objetivo, cujo resultado foi de 47,5% da meta. Segundo a PCPR 2023, esse resultado foi impactado principalmente do subíndice relativo às “Concessões rodoviárias”, que apresentou valor bem inferior ao planejado para 2023, em decorrência da elaboração da Política Nacional de Outorgas Rodoviárias e da necessidade de adequação dos novos projetos de concessão às novas diretrizes e regras. No entanto, fiscalizações recentes do TCU em obras de construção ou adequação de rodovias apontaram, além de indícios de irregularidades, impropriedades relevantes, como falta de planejamento do empreendimento, demora para a elaboração, análise e aprovação de projeto básico, autorização para início da execução das obras sem conclusão do projeto básico. No tocante às obras ferroviárias (construção e adequação), o TCU identificou descompasso do cronograma físico-financeiro e superdimensionamento de projeto básico.

Programa 1031 – Agropecuária Sustentável

Dentre as oito metas analisadas, cinco alcançaram resultado superior a 100%. Em que pese os resultados sejam bastante positivos, eles não logram demonstrar os impactos no segmento alvo. Fiscalizações deste Tribunal (Acórdão 1.290/2021-TCU-Plenário - relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer; TC 004.944/2023-2 - relator: Ministro Jorge Oliveira) permitiram identificar riscos e falhas estruturantes no setor, que vão de encontro aos resultados apresentados no quadriênio. Entre eles, citam-se alta vulnerabilidade do sistema de produção agropecuária à mudança do clima, baixa ou pouca organização social dos atores da agropecuária, falta de agregação de valor da produção e acesso aos mercados, estrutura precária para armazenamento e escoamento dos produtos agropecuários, desarticulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável agropecuário, insuficiência de créditos para o agricultor familiar e falta de adequação do setor produtivo pesqueiro às exigências internacionais. Nesse sentido, é possível inferir que ou os indicadores estão desassociados da realidade que se deseja avaliar, ou as metas foram subestimadas.

Programa 6012 – Defesa Nacional

A principal meta do programa era a de manter o Índice de Operacionalidade das Forças Armadas (IOPFA) em 73,5%. Com o resultado de 79,99% do referido índice, a meta foi superada. Em relação aos resultados intermediários, três atingiram a meta, três apresentaram resultado entre 85 e 99% da meta e dois atingiram 0 a 50% da meta. O objetivo do programa (Objetivo 1178) consiste em “Preparar adequadamente as Forças Armadas para a defesa do país contra ameaças, a proteção de sua ordem institucional e de suas riquezas”. Nesse contexto, cabe informar que recente fiscalização do TCU

(TC 007.869/2023-1, sob a relatoria do Ministro Antonio Anastasia) avaliou o controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro (EB). Ainda pendente de apreciação, o relatório aponta para um conjunto de falhas na fiscalização e controle de armas de fogo por parte do Exército, que aumentam significativamente o risco de posse indevida, com impacto direto na segurança dos cidadãos.

Conclusão

O olhar consolidado sob as análises realizadas permite tecer algumas considerações e apresentar as seguintes conclusões.

Em que pese o alcance de metas ainda se apresente como um desafio governamental a ser superado, ao compararmos a análise atual àquela empreendida nas Contas do Presidente da República realizada ao final do PPA 2016-2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário – relator: Ministro Bruno Dantas), é possível verificar que houve um avanço bastante significativo no alcance das metas do plano. Na análise feita pelo TCU sobre o atingimento das metas do PPA 2016-2019, somente 29,8% das metas analisadas haviam sido atingidas, 32% não alcançaram 50% e 4,6% apresentaram resultado negativo.

Apesar do nítido progresso, as análises das metas e indicadores do PPA ainda apontam para uma desconexão entre os números apresentados no plano e a realidade observada nos setores. Em diversos casos, não é possível identificar o impacto da atuação governamental declarada no PPA – legítimo instrumento institucional de planejamento de médio prazo – no contexto da sociedade. A inexistência de uma estratégia de longo prazo, a ausência de elo entre o planejamento de médio prazo e as políticas públicas executadas e a não utilização de indicadores-chave nacionais provocam, muitas vezes, um descolamento entre os dados apurados no PPA, os resultados das políticas e programas públicos e os macroindicadores nacionais e internacionais, o que reforça a necessidade de aprimoramento dos processos de elaboração dos indicadores e das metas do plano.

Outro ponto importante, já abordado no Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário – relator: Ministro Bruno Dantas, diz respeito à impossibilidade de se associar a responsabilização dos gestores públicos ao alcance das metas previstas no PPA e às entregas realizadas à sociedade. É certo que o desempenho dos programas está sujeito à influência de uma série de variáveis alheias à capacidade de intervenção do Governo federal (ações a cargo de outros atores, crises econômicas, calamidades públicas etc.). No entanto, ponderadas as justificativas para o não cumprimento, o conjunto de metas analisadas deve ser acompanhado de forma a tornar o PPA em um instrumento útil, orientador da atuação governamental e confiável para o monitoramento, o controle e a transparência dos resultados obtidos. Para tanto, é imprescindível que as informações de desempenho sejam construídas observando os critérios de qualidade e consistência aplicáveis, sejam confiáveis, íntegras e lhes seja dada a devida transparência, inclusive em suas alterações.

Diante dessas ponderações, considera-se indispensável a atuação conjunta das duas principais pastas encarregadas de realizar e coordenar o planejamento em nível federal, bem como de aperfeiçoar o PPA: o Ministério do Planejamento e Orçamento e a Casa Civil da Presidência da República. Nesse sentido, ante a existência de processo no TCU de acompanhamento contínuo do Plano, que permitiu uma ampla análise do PPA 2024-2027 e resultou num conjunto de recomendações por parte deste Tribunal (Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário - relator: Ministro Jorge Oliveira), o acompanhamento da execução do plano plurianual e o aprimoramento desse instrumento de planejamento governamental serão realizados no referido trabalho, prescindindo, assim, de recomendações adicionais no presente relatório.

3.3.1. Programa Finalístico 5011 - Educação Básica de Qualidade

O Programa Educação Básica de Qualidade, vinculado à diretriz 10 - “Dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho”, é desdobrado em um objetivo (1175) e uma meta (050E).

Objetivo e meta do Programa 5011

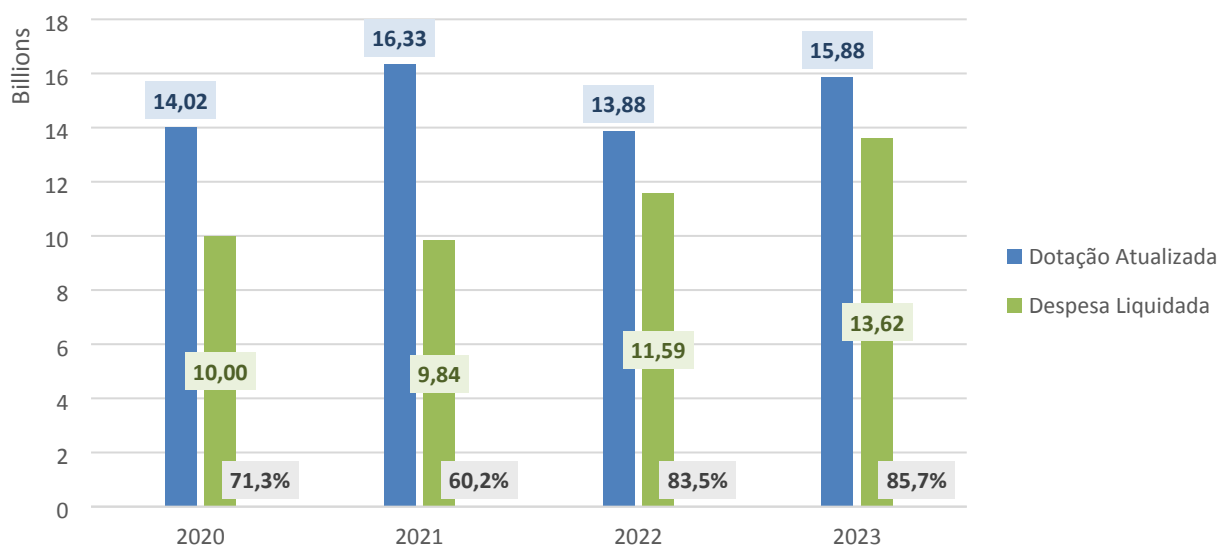
Objetivo	Descrição do Objetivo
1175	Elevar a qualidade de Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade
Meta	Descrição da meta
050E	Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético

Fonte: PPA 2020-2023.

O Programa 5011 foi detalhado, ainda, em quinze resultados intermediários, os quais consistem em produtos ou resultados da ação governamental, compondo-se das metas a serem atingidas a cada ano.

A execução orçamentária do Programa 5011, nos últimos quatro anos, é apresentada no gráfico seguinte:

Execução orçamentária do programa 5011 (2020-2023)



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Execução orçamentária do programa 5011 no exercício de 2023

				R\$ milhões
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
15.544	15.878	15.838	13.615	13.521

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão responsável pela elaboração do indicador, o Ideb agrega os resultados de dois conceitos importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ou seja, para calcular o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) são utilizados os dados de aprovação escolar obtidos por meio do Censo Escolar e a média do desempenho obtido no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo que os resultados são apresentados considerando a

divisão entre os anos escolares: Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Nesse sentido, foi criado pelo MEC o conceito do Ideb Sintético, o qual incorpora os resultados do Ideb, atribuindo um peso a cada etapa escolar, definido pelo próprio MEC, para o cálculo do Ideb Sintético.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético	Índice numérico	5,59	5,06 ¹	5,59	5,06 ¹	90,52%

Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto)
0035-Infraestrutura mínima das escolas ICQ	Percentual	44,35	34,09	44,35	34,09 ²	76,87%
0036-Acesso à banda larga nas escolas	Percentual	90,00	75,12	90,00	75,12 ²	83,47%
0037-Acesso escolar da população de 6 a 14 anos	Percentual	99,00	96,3	99,00	96,3 ³	97,27%
0038-Acesso escolar da população de 15 a 17 anos no Ensino Médio	Percentual	76,00	76,7	76,00	76,7 ³	100,92%
0039-Estudantes no Ensino Médio matriculados em Tempo Integral no Programa EMTI	Matrículas	361.148	339.773	361.148	339.773 ²	94,08%
0040-Implantação do Novo Ensino Médio	Percentual	60,00	ND	60,00	ND ⁴	
0041-Apoio à implantação de Escolas Cívico-Militares - ECIM (Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares/PECIM)	Escolas	216	ND	216	ND ⁵	
0042-Acesso ao material didático e ao material literário (Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD)	Estudantes	31.848.550	32.520.055	31.848.550	32.520.055	102,11%
0043-Estudantes atendidos pelo PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)	Estudantes	40.205.096	39.818.865	40.205.096	39.818.865	99,04%
0044-Escolas atendidas no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Percentual	84,95	88,5	84,95	88,5	104,18%
0045-Entidades Executoras atendidas no Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE)	Percentual	95,00	95,00	95,00	95,00	100%
0308-Fomento de Novas Matrículas EJA-EPT	Matrículas	4.970	20.809	4.970	20.809	418,69%
0309-Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) - Etapa do Ensino Médio	Unidades da Federação	27	ND	27	ND ⁵	
0310-Avaliação formativa para a Alfabetização ⁵	Testes	2	ND	2	ND ⁵	
0378 - Estruturação da Educação Bilingue de Surdos - Matrículas	Matrículas	61.450	62.192	61.450	62.192 ²	101,21%

Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto)
0379 - Formação dos professores que atuam na educação do campo da educação básica.	Percentual	85	65,77	85	65,77 ²	77,38%
0380 - Formação dos professores que atuam na educação escolar indígena da educação básica.	Percentual	55	45,4	55	45,4 ²	82,55%
0381 - Implantação do Novo Ensino Médio - Escolas Assistidas	Percentual	85	53	85	53	62,35%

Fonte: elaboração própria a partir da peça 8 (PCPR 2023) e da resposta à diligência enviada pelo TCU ao MEC (peça 7).

Legendas:

- 1 - O índice utilizado (5,06) data de 31/12/2021, pois a fonte do índice é o Ideb 2023, que tem previsão de divulgação em agosto de 2024.
- 2 - O indicador utilizado data de 31/12/2023, extraído do Censo Escolar de 2023
- 3 - O indicador utilizado data de 31/12/2022, pois é acompanhado pelo Inep/MEC, por meio do Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE, cujos valores referentes ao ano de 2023 estarão disponíveis somente a partir de julho de 2024.
- 4 - Segundo resposta à diligência efetuado ao MEC, os resultados apurados do Censo Escolar de 2023 necessitam de maiores análises por parte do INEP para que possam refletir o cálculo da RI 0040 de forma segura, o que impossibilita a apuração do percentual da execução da meta em relação ao PPA-2020-2023.
- 5 - As metas intermediárias 41, 309 e 310 foram excluídas do Programa 5011, tendo sido apresentadas as justificativas registradas adiante.

Confiabilidade

Em relação às metas dos resultados intermediários, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas previstas para os resultados intermediários. Contudo, algumas ressalvas são apresentadas a seguir.

A meta 050E, principal meta vinculada ao programa, foi rejeitada quanto à credibilidade, pois possui fórmula de cálculo que aplica pesos numéricos sobre os resultados do Ideb, por etapa escolar, resultando no Ideb Sintético. Esses pesos foram estabelecidos pelo MEC sem especificar os critérios utilizados para usar diferentes valores para cada etapa do ensino escolar.

Vale ainda destacar que, segundo a planilha Resultados Intermediários 2023, extraída do Siop, ocorreu a exclusão das metas intermediárias 41, 309 e 310 do Programa 5011, no processo de Revisão Ordinária do PPA - ano base 2023, conforme a Portaria GM/MPO 134, de 17/5/2023, tendo sido apresentadas as respectivas justificativas.

Quanto aos aspectos de estabilidade e comparabilidade, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas.

Conclusão da análise de confiabilidade

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas do Programa 5011 Rejeitadas

Metas rejeitadas	Atributos Rejeitados
050E - Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético	Confiabilidade

Fonte: AudEducação/TCU.

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade.

Desempenho das metas no período (2020-2023)

Os resultados do Ideb apurados pelo Inep são calculados a cada biênio, em anos ímpares, e divulgados no segundo semestre do ano seguinte. Portanto, os resultados do Ideb do ano de 2023 ainda

não foram disponibilizados, impossibilitando apurar o alcance da meta do objetivo estabelecida, com o índice de 2023.

Vale ressaltar que, de acordo com a PCPR 2023, apurou-se a meta do objetivo a partir dos índices alcançados em 2021 e, utilizando a metodologia criada pelo MEC, o resultado de 5,06 o Ideb Sintético.

Análise dos resultados intermediários

Observa-se que, dos quinze resultados intermediários, dois (0037 e 0038) não possuem dados atualizados até o ano de 2023, pois o indicador é acompanhado pelo Inep/MEC, por meio do Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), cujos valores referentes ao ano de 2023 estarão disponíveis somente a partir de julho de 2024.

Conforme se observa na tabela apresentada, dos quinze resultados intermediários, oito não atingiram as metas previstas para o ano de 2023 (0035, 0036, 0037, 0039, 0043, 0379, 0380 e 0381), e seis atingiram ou superaram a meta prevista para o ano de 2023 (0038, 0042, 0044, 0045, 0308 e 0378).

Considerando-se os dados apresentados, visualizam-se resultados não satisfatórios quando se consideram os índices alcançados nos resultados intermediários, em virtude do não cumprimento da maior parte das metas para eles estabelecidas.

Além disso, o PPA 2020-2023 definiu como meta principal para o Programa 5011 um índice vinculado a dados apurados bienalmente, enquanto a avaliação do PPA é realizada anualmente, de modo que restou prejudicada a análise do referido Programa, diante da ausência dos dados relativos ao ano de 2023. A meta 050E – Educação Básica de Qualidade consistiu em atingir o índice de 5,59 no Ideb Sintético no ano de 2023 a partir da linha de base de 4,797, com data de referência de 31/12/2017. O quadro a seguir, demonstra a evolução da meta prevista, e da meta realizada, ano a ano, na vigência do PPA.

Evolução do Ideb Sintético na vigência do PPA 2020-2023

Ano	2020	2021	2022	2023
Meta Prevista	5,06	5,31	5,31	5,59
Meta realizada	5,026	5,03	5,06	5,06

Fonte: Espelhos de Monitoramento do Siop dos respectivos anos de 2020 a 2023.

Conquanto a meta 050E, principal meta vinculada ao Programa 5011, haja sido rejeitada no requisito credibilidade, cabe destacar que não houve o atingimento da meta prevista em nenhum dos anos do PPA 2020-2023. Tal meta é influenciada por vários fatores, podendo-se considerar as diversas restrições e obstáculos apresentados para os resultados intermediários do Programa como as restrições ao seu atingimento.

Em que pese a inconsistência dessa meta, deve-se levar em conta que a avaliação da educação básica brasileira é um tema complexo e multifacetado, que envolve uma série de indicadores, políticas e práticas. Soma-se a essa complexidade a mudança de gestão no último ano do PPA sob análise, que trouxe visões sensivelmente distintas das do governo anterior.

Além disso, destaque-se que a partir do ano de 2020 até o início de 2022, a educação brasileira enfrentou desafios sem precedentes devido à pandemia de Covid-19, que resultou no fechamento de escolas e na transição para o ensino à distância, impactando significativamente qualidade e a equidade da educação.

Durante a vigência do PPA 2020-2023, o MEC lançou várias iniciativas no intuito de melhorar a qualidade da educação básica, entre elas, o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares,

o Novo Ensino Médio, o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os Programas da Política Nacional do Ensino Médio, a saber: o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e o Programa Itinerários Formativos (ProIF), entre outros.

No ano de 2023, ocorreu a exclusão da meta intermediária 0041 - Apoio à implantação de Escolas Cívico-Militares (Pecim). Além disso, as iniciativas do MEC concentraram-se na manutenção da assistência técnica e financeira às 27 unidades federativas e suas respectivas escolas assistidas pelos Programas da Política Nacional do Ensino Médio, a saber: o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e o Programa Itinerários Formativos (ProIF). O EMTI visa apoiar a ampliação da oferta de educação em tempo integral no ensino médio. Já o ProIF visa promover o apoio técnico e financeiro às escolas de ensino médio e à integração entre as instituições de ensino superior, setor produtivo e secretarias de educação.

Cabe ainda destacar que, em outubro de 2023, o governo federal, num esforço de melhorar a política nacional de ensino médio, encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que propõe expandir a carga horária para a formação geral básica, manter a articulação com a educação profissional e tecnológica e respeitar a possibilidade de escolha dos estudantes.

3.3.2. Programa Finalístico 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

O programa 5013 - Educação Superior tem o objetivo de fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado.

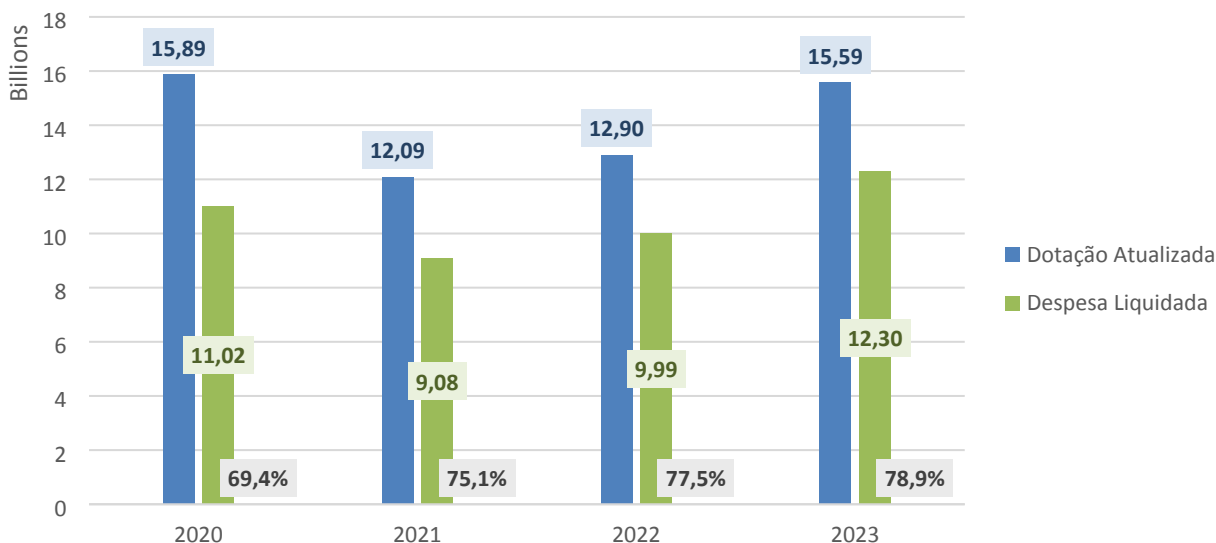
A partir da segunda metade dos anos 1990, observou-se uma grande expansão da educação superior no Brasil, tanto na rede pública quanto na rede privada, embora esta última registre um número bem maior de matrículas, cerca de 75%. Entretanto, o que ocorre no país é uma concentração da oferta em um número muito pequeno de cursos, sem que isso tenha sido objeto ou uma decisão tomada a partir de um diagnóstico sobre as necessidades existentes em relação às profissões, nos diferentes locais do território nacional, para que essa expansão seja orientada pelas demandas da sociedade e do setor produtivo.

Nesse sentido, o aumento da oferta foi fator importante para a necessária expansão da educação superior no período. Contudo, o cenário atual requer maior articulação entre diversos atores, incluindo o setor produtivo, com vistas a melhorar a qualificação da oferta, a inovação, por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão da educação superior.

Objetivo e meta do Programa 5013

Objetivo	Descrição do Objetivo
1237	Fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado
Meta	Descrição da meta
052E	Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 5 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação

Fonte: PPA 2020-2023.

Execução orçamentária dos últimos 4 anos


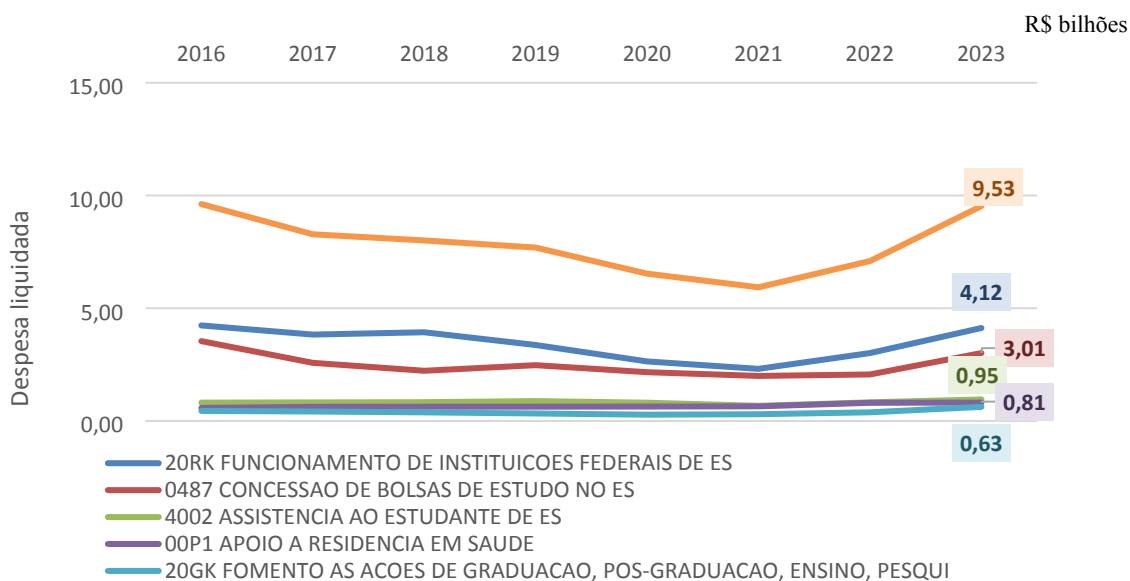
Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Execução orçamentária do programa 5013 em 2023

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
15.750	15.591	15.441	12.300	12.004

Fonte: Siop – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

O gráfico a seguir demonstra a evolução das despesas liquidadas das 5 maiores ações orçamentárias do programa (correspondentes a 75% dos valores liquidados do programa) ao longo dos dois últimos PPAs. Observa-se que os dois primeiros anos do PPA 2020-2023 acompanharam a tendência do PPA 2016-2019 de diminuição de valores liquidados no programa. Apenas em 2022 inicia a reversão dessa tendência, sendo o valor liquidado dessas 5 ações, em 2023, inferior àquele do primeiro ano do PPA 2016-2019 (em valores correntes).

Evolução das despesas liquidadas das 5 principais ações orçamentárias finalísticas relativas à Educação Superior (PPA 2016-2019 x PPA 2020-2023)


Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Valores Correntes.

Filtro: Programas 5013 e 2080.

Além das ações orçamentárias, o programa 5013 conta com ações não orçamentárias na forma de subsídios creditícios (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies) e tributários (Prouni - Programa Universidade para Todos), de valor superior às ações orçamentárias do programa 5013. O Fies teve valor previsto de R\$ 12,1 bilhões e o Prouni de R\$ 3,2 bilhões para 2023, conforme informações do Siop.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/meta prevista)
052E - Elevar a taxa bruta de matrícula (TBM) na graduação em 7 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação	Percentual	41,73%	38,5% ¹ (2022)	41,73%	38,5% ¹ (2022)	92%
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/resultado previsto)
0030 - Regulação e Supervisão de Instituições do Sistema Federal de Ensino	Percentual	91,34%	98,9%	91,34%	98,9%	108%
0031 - Docentes na Educação Superior com Mestrado ou Doutorado	Percentual	87,48%	84,6% ¹ (2022)	87,48%	84,6% ¹ (2022)	97%
0032 - Títulos de Mestrado concedidos por ano no País	Títulos de Mestrado	65.000	59.374 ¹ (2022)	65.000	59.374 ¹ (2022)	91%
0033 - Títulos de Doutorado concedidos por ano no País	Títulos de Doutorado	22.000	22.993 ¹ (2022)	22.000	22.993 ¹ (2022)	105%
0034 - Escolarização líquida na Educação Superior	Percentual	30%	25% ¹ (2022)	30%	25% ¹ (2022)	83%
0324 - Ocupação dos programas de residência da Rede Ebserh	Percentual	83%	84,54%	83%	84,54%	102%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop. ¹ Os valores têm data base de apuração como sendo em 31/12/2022, pois os resultados para a data de 31/12/2023 estarão disponíveis a partir de julho de 2024.

Análise de Confiabilidade

Na análise da confiabilidade dos resultados intermediários foi avaliado o requisito credibilidade. Para o resultado intermediário 0030 - Regulação e Supervisão de Instituições do Sistema Federal de Ensino, verificou-se que não é possível chegar-se ao valor apurado com os dados numéricos apresentados no Espelho do Monitoramento do PPA 2020-2023 para o exercício de 2023. Tampouco está disponível consulta no e-MEC que permita a verificação das métricas que compõem o índice em análise, não sendo possível afastar possível manipulação ou erro de medição. As mesmas observações

são válidas para o resultado intermediário 0324 - Ocupação dos programas de residência da Rede Ebserh. Não é disponibilizado no Siop ou no site da Ebserh o número de vagas ofertadas nos programas da Rede Ebserh, não podendo-se afirmar, portanto, que a métrica rejeite possível manipulação ou que os dados estejam isentos de erros de medição.

Apesar das fragilidades supracitadas, entende-se que não foram encontradas razões que justifiquem a rejeição das metas supracitadas. Quanto às demais metas analisadas, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes para rejeitar a sua confiabilidade.

Desempenho das metas no período (2020-2023)

A meta 052E consiste em elevar a taxa bruta de matrícula na graduação (TBM) em 7 pontos percentuais, a partir da linha de base de 34,6%, com data de referência de 31/12/2017. Planejava-se, portanto, atingir, ao final de 2023, a TBM de 41,6%. A tabela a seguir demonstra a evolução da meta ano a ano na vigência do PPA 2020-2023.

Evolução da TBM na vigência do PPA 2020-2023

Ano	2020	2021	2022	2023
Meta realizada	37,4%	40,7%	37,4%	38,5%
% da meta total 2020-2023 realizada acumulado	54%	101%	54%	70%

Obs.: 1-O cálculo da porcentagem de realização da meta é feito dividindo-se a diferença entre a meta realizada até o ano de referência e a linha de base pela diferença entre a meta prevista 2020-2023 e a linha de base, e multiplicando por 100 (cem).

2-A data de referência de cada ano é 31/12 do ano anterior.

3-Conforme nota na PCPR 2023, “A série histórica dos indicadores foi recalculada devido às reponderações aplicadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c). Como não foi possível a realização do Censo Demográfico em 2020, o IBGE teve que realizar ajustes na definição dos pesos amostrais da Pesquisa em todas as suas edições. Assim, a “Linha de Base”, que tem como referência o ano de 2017, foi alterada de 34,6% para 33,6%.2 O indicador é acompanhado pelo Inep/MEC por meio do Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação - PNE. Os valores referentes ao ano de 2023 estarão disponíveis a partir de julho de 2024”. Em função dessa alteração, as informações constantes no espelho do monitoramento para 2023, no Siop, estão divergentes daquela informada na PCPR 2023.

Fonte: Siop, espelhos do monitoramento, e PCPR 2023.

A TBM é a razão entre o total de pessoas de qualquer idade que frequenta cursos de graduação e o total de pessoas entre 18 e 24 anos de idade, faixa etária de referência para frequentar esse nível de ensino. Em outras palavras, a taxa bruta de matrículas mede o acesso ao ensino superior em relação à faixa etária específica, e é um indicador aproximado da oferta de cursos de graduação (sem levar em consideração as vagas ociosas). Esse indicador representa, aproximadamente, a capacidade total de absorção do sistema educacional em relação ao tamanho da população na idade de referência (18 a 24 anos).

O desempenho da meta 052E no período 2020-2023 não pode ser desvinculado de, ao menos, 3 fatores: os efeitos da pandemia da Covid-19, a diminuição orçamentária e a rotatividade da gestão no Ministério da Educação.

A pandemia da Covid-19 levou ao fechamento temporário de escolas, faculdades e universidades e à interrupção das atividades presenciais nessas instituições em 2020, conforme reportado no espelho do monitoramento do Siop. Segundo informações do Siop, as restrições orçamentárias decorrentes da pandemia causaram a diminuição dos valores liquidados das 5 maiores ações orçamentárias do programa 5013 - Educação Superior do PPA 2020-2023 para 87% dos valores liquidados do PPA 2016-2019, em valores correntes. As ações direcionadas ao funcionamento de instituições federais de ensino superior, concessão de bolsas de estudo no ensino superior, em especial pós-graduação, e assistência ao estudante tiveram redução, no PPA 2020-2023, em relação ao PPA 2016-2019, de respectivamente, 21%, 15% e 3%, em valores correntes. Por fim, o MEC teve 4 Ministros à frente da pasta na vigência do PPA 2020-2023, e um período de um mês em interinidade em 2020. Todos

esses fatores, em maior ou menor grau, podem ter contribuído para o não atingimento das metas do programa.

Por fim, cabe mencionar que o país tem o grande desafio de aumentar o nível de escolaridade de sua população adulta. De acordo com estatísticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil tem apenas 21% de sua população entre 25 e 64 anos de idade com ensino superior, enquanto a média nos países membros da OCDE é 40%. Na América Latina, por exemplo, Colômbia e Argentina, possuem, respectivamente, 28% e 25% de sua população entre 25 e 64 anos de idade com ensino superior (OECD (2023), *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris) (<https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>).

Ainda, de acordo com as mesmas estatísticas, a participação no mercado de trabalho é maior para os adultos entre 25-64 anos que possuem ensino superior. Nos países da OCDE, adultos entre 25-64 anos que possuem ensino superior têm taxa de emprego de 86%, em relação ao universo de adultos de mesma faixa etária, contra 79% para os adultos que completaram o ensino médio. No Brasil, esses percentuais são 84% e 73%, respectivamente.

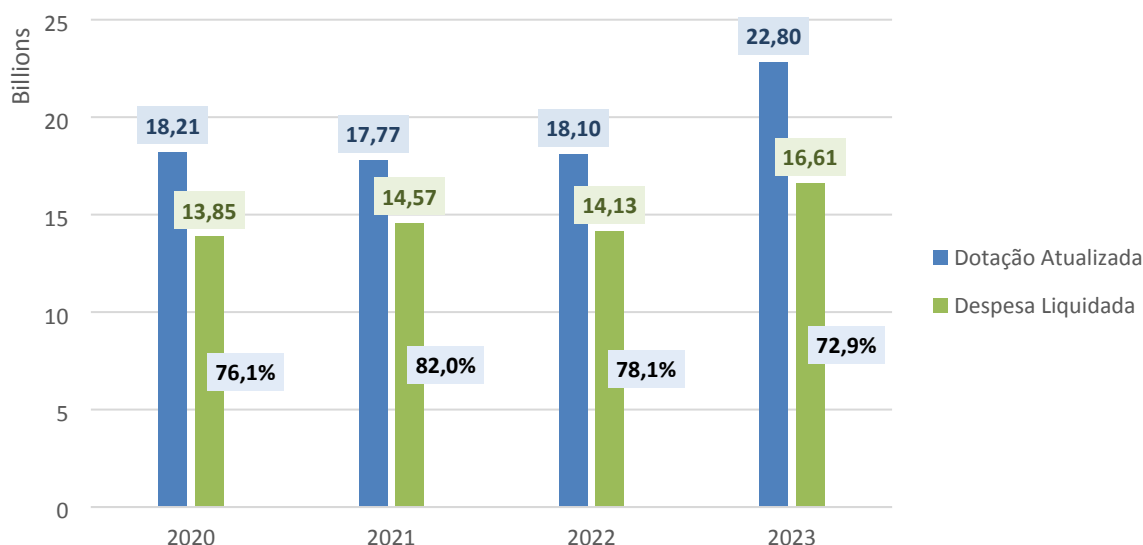
3.3.3. Programa Finalístico 5017 - Assistência Farmacêutica no SUS

O programa finalístico em exame faz parte do esforço governamental para realizar ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio do acesso a medicamentos e do seu uso racional. Seu objetivo é buscar o fornecimento de medicamentos e insumos estratégicos à população por meio de sua produção, aquisição e distribuição. Além disso, dedica-se à implantação de melhorias nas ações estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF) integrada às demais diretrizes prioritárias com a finalidade de ampliar a dispensação, o uso racional de medicamentos e assegurar a articulação necessária para o acesso aos medicamentos com o intuito de garantir a integralidade da atenção proporcionando melhor qualidade de vida à população. Juntamente com outros seis programas, compõe a diretriz 11 do Plano Plurianual 2020-2023, que estabelece a “ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde”.

O Programa 5017 está associado ao Objetivo 1239 – Promover ações que garantam e ampliem o acesso da população a medicamentos e insumos estratégicos, com qualidade, segurança, eficácia, em tempo oportuno, promovendo seu uso racional. O Ministério da Saúde (MS) é o órgão responsável pela execução do objetivo desse programa, que possui, para fins de monitoramento, a meta de adquirir 100% dos medicamentos e insumos estratégicos sob responsabilidade de compra centralizada pelo Ministério da Saúde para abastecimento do SUS (052I). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador 8747 - Percentual de aquisições de medicamentos e insumos estratégicos em relação à programação.

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos.

Execução orçamentária do Programa 5017 – 2020 a 2023



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Execução orçamentária do programa em 2023

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
19.478	22.796	22.796	16.610	16.431

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
052I - Adquirir 100% dos medicamentos e insumos estratégicos sob responsabilidade de compra centralizada pelo Ministério da Saúde para abastecimento do SUS	Percentual de medicamentos e insumos estratégicos	100%	102,1%	100%	102,1%	102,1%
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
0154 - Expansão do programa “Aqui Tem Farmácia Popular” em municípios com menos de 40.000 habitantes	Percentual de municípios que possuem pelo menos um estabelecimento credenciado	81%	80,5%	81%	80,5%	99,4%
0155 - Fornecimento de medicamentos para doenças prevalentes	Número de medicamentos fornecidos por Farmanguinhos	1.700.000.000 (acumulado desde o início do PPA)	1.944.391.872 (acumulado desde o início do PPA)	1.700.000.000 (acumulado desde o início do PPA)	1.944.391.872 (acumulado desde o início do PPA)	114,4%

(negligenciadas, de alto custo e de alta incidência)						

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.

Confiabilidade

No requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Em relação à Meta RI 0155, constatou-se que o Mapeamento de Programas Integrantes da LOA 2022 informa que o indicador “Número de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS” não é cumulativo. No entanto, o Espelho do Monitoramento aduz que desde o início do PPA 2020-2023 foram fornecidas 1.944.391.872 unidades farmacêuticas, ou seja, o resultado do indicador é cumulativo. Todavia, entende-se que tal falha não é suficiente para a rejeição da confiabilidade da meta.

Já em relação à Meta RI 0154, houve mudança das metas previstas para 2022 e 2023. Inicialmente para 2022 a meta era de 86% dos municípios, mas foi reduzida para 77%. Da mesma forma, inicialmente para 2023 a meta era de 90% dos municípios, mas foi reduzida para 81%.

De acordo com o Espelho do Monitoramento, as variações no percentual da meta aconteceram em virtude das mudanças de endereços dos estabelecimentos já credenciados ao Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), para municípios com menos de 40.000 habitantes onde não havia nenhum estabelecimento credenciado ao PFPB anteriormente, bem como da ocorrência de credenciamento de estabelecimentos em alguns municípios.

Assim, cabe rejeitar a Meta RI 0154 quanto ao atributo confiabilidade. No que se refere às Metas 052I e RI 0155, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Conclusão da análise de confiabilidade

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas quanto à confiabilidade

Meta do objetivo:
Resultados Intermediários
0154 - Expansão do programa “Aqui Tem Farmácia Popular” em municípios com menos de 40.000 habitantes

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade.

Desempenho das metas no período (2020-2023)

Conforme dados constantes do Siop, no quadriênio foram adquiridos pelo Ministério da Saúde 1.722.492.774 unidades de medicamentos de um total de 1.686.342.298 previstos, atingindo um percentual de 102,14%. Esse resultado encontra-se acima da meta prevista para o período de 100%, correspondendo a 102,1% da Meta 052I para o quadriênio.

Já o RI 0154, conforme descrito no Siop, ficou abaixo da meta prevista de 81% de municípios brasileiros com menos de 40.000 habitantes que possuem pelo menos um estabelecimento credenciado no Programa “Aqui Tem Farmácia Popular”, tendo atingido o total de 80,5% (3.826 dos 4.753 municípios brasileiros com menos de 40.000 habitantes). Importante destacar que houve melhora em relação ao ano de 2022, quando o percentual alcançado foi de 75,7%.

Além disso, conforme informado no Espelho do Monitoramento, em 2023 houve publicação de novos credenciamentos, aumentando em 267 o número de municípios com menos de 40.000 habitantes com pelo menos um estabelecimento credenciado no Programa.

Conforme os dados apresentados no Siop, o RI 0155 apresentou desempenho superior à meta prevista. Em 2023, o número acumulado de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS somou 1.944.391.872 unidades, superando em 14,4% (244.391.872 unidades) a meta prevista de 1.700.000.000 unidades.

Outras informações relevantes

Em relação ao programa “Aqui Tem Farmácia Popular” (RI 0154), esta Corte de Contas recebeu uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para que realizasse ato de fiscalização e controle no programa a fim de apurar a implementação das sugestões feitas pelos órgãos de controle para minorar o risco de fraudes e desvios de recursos públicos.

Para atender à SCN, foi autuado o TC 002.450/2022-4, no âmbito do qual se procedeu ao monitoramento do Acórdão 2.074/2015-TCU-Plenário (proferido no monitoramento do Acórdão 3.030/2010-TCU-Plenário, referente à Auditoria Operacional tendo por escopo o Programa Farmácia Popular). Tal fiscalização buscou avaliar em que medida a atuação do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF), nos processos de operacionalização, controle e monitoramento do programa, tem logrado evitar a ocorrência de fraudes e desvios. Nesse trabalho, verificou-se a existência de um quadro deficitário de servidores para a gestão e operacionalização do Programa. Não obstante o Programa venha gerenciando anualmente o montante aproximado de R\$ 2,5 bilhões nos últimos exercícios, a equipe técnica é composta de apenas um servidor efetivo do Ministério da Saúde e 25 colaboradores com vínculos precários.

Além disso, a fiscalização, que resultou no Acórdão 307/2023-TCU-Plenário, constatou que o Programa tem à sua disposição um sistema de vendas frágil, com baixa criticidade para a identificação de fraudes e pouca efetividade na sistemática de monitoramento. O sistema, atualmente, não permite identificar as transações irregulares, com indício de fraude resultantes da simulação de venda de medicamentos, gerando baixa expectativa de controle.

Cumprе ressaltar que, apesar de todas as fragilidades verificadas, no exercício de 2023 o orçamento do programa teve uma dotação inicial de R\$ 2,64 bilhões na ação orçamentária 20YR e de R\$ 450 milhões na ação orçamentária 20YS, totalizando R\$ 3,09 bilhões, o que equivale a um aumento de cerca de 25% em relação ao exercício anterior.

3.3.4. Programa Finalístico 5018 - Atenção Especializada à Saúde

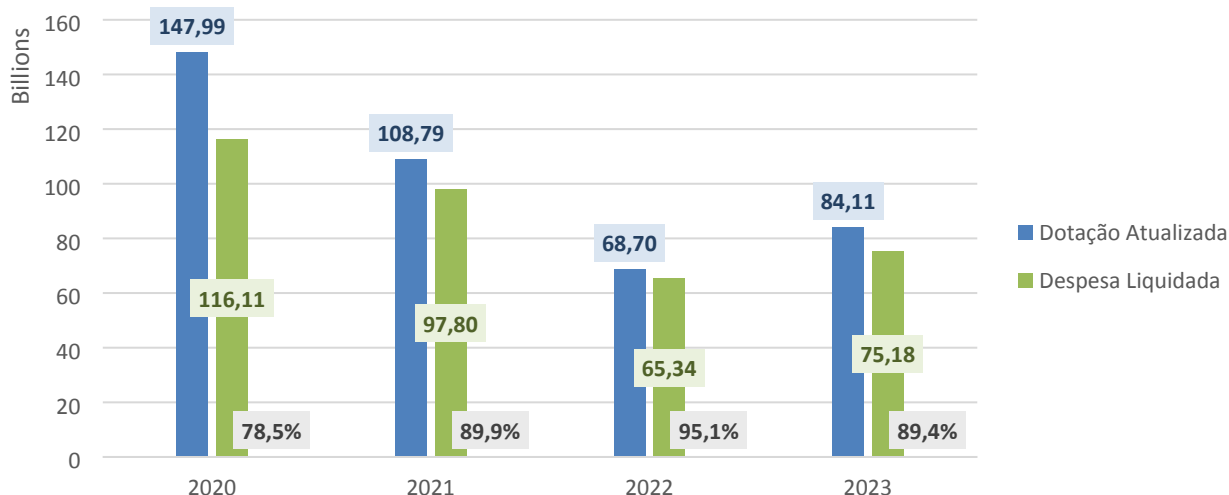
A Atenção Especializada (AE) no Sistema Único de Saúde envolve um conjunto de serviços, ambulatoriais e hospitalares, que desenvolvem ações e técnicas assistenciais caracterizadas pela incorporação de processos de trabalho com alta densidade tecnológica e a exigência de expertise e de habilidades assistenciais específicas. A AE contempla uma ampla oferta de consultas e procedimentos para diagnóstico, tratamento e reabilitação de uma diversidade de problemas e necessidades em saúde, incluindo neste rol toda a estrutura assistencial relacionada ao atendimento às urgências e emergências. Juntamente com outros seis programas, compõe a diretriz 11 do Plano Plurianual 2020-2023, que estabelece a “ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde”.

O Programa 5018 está associado ao Objetivo 1229 – Promover a ampliação da oferta de serviços da atenção especializada com vista à qualificação do acesso e redução das desigualdades

regionais. O Ministério da Saúde é o órgão responsável pela execução do objetivo desse Programa, que possui, para fins de monitoramento, a meta de ampliar para 46,7 o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados/por milhão de população (pmp) (051Z). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador 8695, denominado Índice de transplantes de órgãos sólidos por milhão de população (pmp).

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos.

Execução orçamentária do Programa 5018 – 2020 a 2023



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Execução orçamentária do programa em 2023

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
78.507	84.110	83.819	75.181	75.070

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Dados em R\$ milhões.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
051Z - Ampliar para 46,7 o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados/por milhão de população (pmp)	1/1.000.000	46,7	45,42	46,7	45,42	97,3%
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
0157 - Disponibilidade de leitos de terapia intensiva adulto habilitados para o SUS	Número de leitos de terapia intensiva adulto	21.338	22.245	21.338	22.245	104,3%
0158 - Capacidade de atendimento da	Número de crianças	221.000	225.762	221.000	225.762	102,2%

Rede de Bancos de Leite Humano						
0298 - Ampliação dos Serviços de Radioterapia	Número de serviços de radioterapia	92	60	92	60	65,2%
0350 - Concessão de Órteses, Próteses e Meios Auxiliares de Locomoção não cirúrgicos	Número de procedimentos de concessão	10.000.000	7.416.110	10.000.000	7.416.110	74,2%
0351 - Macrorregiões de saúde com oferta concomitante de Serviços Especializados em Reabilitação nas modalidades: auditiva, física, intelectual e visual	Percentual de macrorregiões de saúde	50%	44,9%	50%	44,9%	89,8%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.

Confiabilidade

Em relação ao requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Quanto a essa característica, constatou-se que, no que tange à possibilidade de a métrica rejeitar possível manipulação, não se pode garantir que ela esteja imune à eventual tentativa de alteração. Contudo, não foram identificadas discrepâncias, falhas ou distorções relevantes na apuração das métricas das Metas 051Z, RI 0157, RI 0158, RI 0298, RI 0350 e RI 0351.

Conclusão da análise de confiabilidade

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas analisadas.

Desempenho das metas no período 2020-2023

A Meta 051Z prevista para o exercício de 2023 não foi alcançada. Conforme dados do Siop, foram realizados 45,42 transplantes de órgãos sólidos por milhão de população, enquanto a meta era de 46,7 transplantes, o que corresponde a 97,3% do planejado. Apesar do impacto negativo da pandemia de Covid-19, o Sistema Nacional de Transplantes empenhou-se na aceleração da recuperação, retornando aos níveis pré-pandêmicos ao final do PPA.

No que se refere aos RI, as metas dos RI 0298, 0350 e 0351 tampouco foram atingidas em 2023.

No que tange ao RI 0157, a meta era de 21.338 leitos de terapia intensiva adulto habilitados pelo SUS, sendo o resultado obtido em 2023 de 22.245 (104,3% da meta). O MS afirmou que a superação desta meta está relacionada aos leitos que foram criados durante a pandemia de Covid-19, que foram transformados em UTI convencional e habilitados pelo Ministério da Saúde, ampliando assim o acesso de pacientes a essa tipologia de leito.

Já no caso do RI 0158, a meta de atender, em 2023, 221.000 crianças na Rede de Bancos de Leite Humano foi atingida, alcançando um resultado de 225.762 crianças (102,2% da meta).

No que se refere à Meta do RI 0298, pode-se dizer que, pelos dados do Siop, até 2023 foram concluídas 60 soluções de radioterapia em comparação às 92 previstas no Plano de Expansão da Radioterapia (PER-SUS), não se atingindo a meta (65,2%). Segundo o MS, a previsão de conclusão do Plano de Expansão de Radioterapia estava prevista para o final de 2023. No entanto, considerando a

demora na finalização dos procedimentos licitatórios, em conjunto com o cronograma de execução das obras (atrasos no processo de importação e atrasos na execução das obras), não foi possível cumprir a previsão inicial. Diante disso, essas soluções não concluídas foram reprogramadas como Entrega PAC no novo PPA (2024-2027).

Em relação ao RI 0350, foi apurado um número de procedimentos de concessão de órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção não cirúrgicos inferior ao mínimo estipulado como meta para 2023. Conforme registros disponíveis no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/SUS), foram realizados 7.416.110 procedimentos de concessão ante uma meta de no mínimo 10.000.000 em 2023 (74,2%).

Por fim, o RI 0351 – Macrorregiões de saúde com oferta concomitante de Serviços Especializados em Reabilitação nas modalidades: auditiva, física, intelectual e visual – tinha como meta alcançar 50% das macrorregiões. No entanto, o resultado alcançado em 2023 foi de 44,9% (53 das 118 macrorregiões de saúde), o que corresponde a 89,8% da meta.

Outras informações relevantes

Em que pese a única meta do objetivo do Programa fosse ampliar para 46,7 o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados/por milhão de população (pmp), em 2023 verificou-se baixa execução orçamentária da Ação 20SP - Operacionalização do Sistema Nacional de Transplantes. Embora a previsão na LOA tenha sido de R\$ 86,4 milhões, a dotação atualizada foi de apenas R\$ 39,7 milhões, tendo sido pago apenas R\$ 19,5 milhões (22,6% do previsto na LOA). Essa baixa execução não contribui para a redução das listas de espera por órgãos. Segundo dados da Associação Brasileira de Transplante de Órgãos, em dezembro de 2023 havia 59.958 pacientes ativos em lista de espera, sendo a grande maioria para os transplantes de rim e córnea.

Também chama atenção a Ação 8721 - Implementação da Regulação, Controle e Avaliação da atenção à Saúde. A LOA previu R\$ 36,5 milhões, sendo que apenas foram empenhados R\$ 200 mil e nada foi pago em 2023.

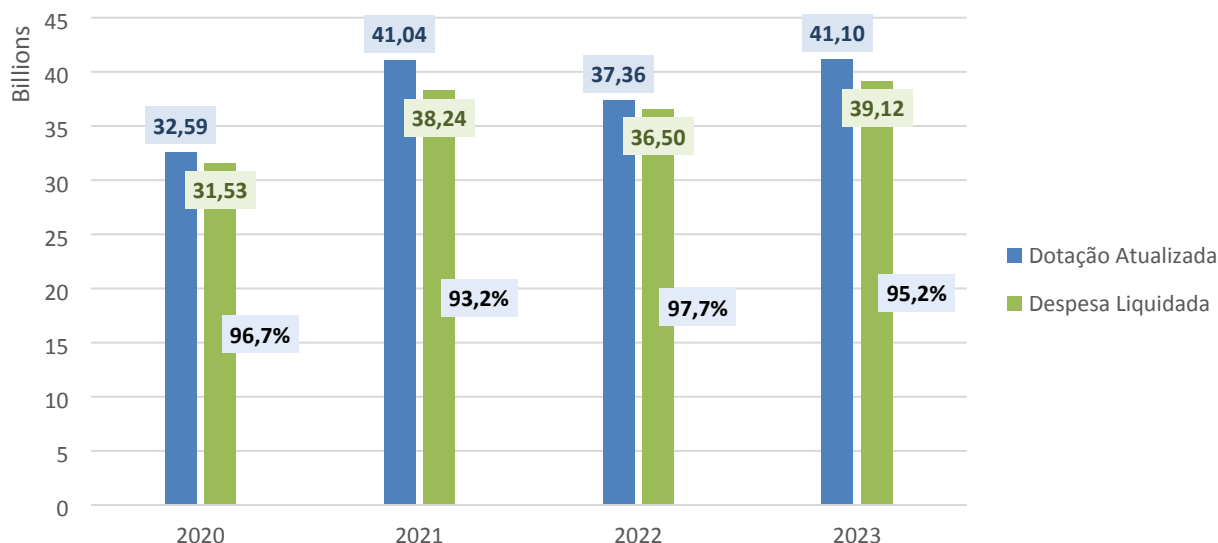
3.3.5. Programa Finalístico 5019 - Atenção Primária à Saúde

A Atenção Primária à Saúde (APS) no Brasil é parte da estrutura de organização do SUS e é composta por um conjunto de ações, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde, com cuidados paliativos e a vigilância em saúde. Tem o objetivo de desenvolver uma atenção integral e equânime que impacte na saúde das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades, devendo ser a porta de entrada preferencial no SUS, o primeiro contato do usuário para o cuidado integral e longitudinal, o centro de comunicação da Rede de Atenção à Saúde (RAS) e a coordenadora do cuidado. A APS está organizada de forma descentralizada, sendo desenvolvida pelas equipes e pelos serviços próximos aos locais onde as pessoas vivem e trabalham. Juntamente com outros seis programas, também compõe a diretriz 11 do Plano Plurianual 2020-2023.

O Programa 5019 está associado ao Objetivo 1182 - Promover a ampliação e a resolutividade das ações e serviços da atenção primária de forma integrada e planejada. O Ministério da Saúde é o órgão responsável pela execução do objetivo desse Programa, que possui, para fins de monitoramento, a meta de ampliar para 72,31% a cobertura da Atenção Primária à Saúde (0508). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador 8649, denominado Cobertura da Atenção Primária à Saúde.

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos.

Execução orçamentária do Programa 5019 – 2020 a 2023



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Execução orçamentária do programa em 2023

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
41.585	41.103	40.946	39.117	39.088

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Dados em R\$ milhões.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
0508 - Ampliar para 72,31% a cobertura da Atenção Primária à Saúde	Percentual de cobertura	72,31%	79,6%	72,31%	79,6 %	110,1%
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
0159 - Cobertura de Saúde Bucal na Atenção Primária à Saúde	Percentual de cobertura	40,2%	44,83%	40,2%	44,83%	111,5%
0160 - Atendimento odontológico individual com Equipes de Saúde Bucal a gestantes com pré-natal na Atenção Primária à Saúde	Proporção de gestantes	60%	60,26%	60%	60,26%	100,4%
0161 - Beneficiários do Programa Bolsa Família com perfil saúde nas condicionalidades de saúde acompanhados na Atenção Primária à Saúde	Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família	80%	70,07%	80%	70,07%	87,6%

0162 - Vagas oferecidas em programas de provimento médico federal efetivamente ocupadas (Projeto Mais Médicos + Programa Médicos pelo Brasil)	Taxa de ocupação de vagas	85%	83,45%	85%	83,45%	98,2%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.

Confiabilidade

Em relação ao requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Quanto a essa característica, constatou-se que, no que tange à possibilidade de a métrica rejeitar possível manipulação, não se pode garantir que ela esteja imune a eventual tentativa de alteração. Contudo, não foram identificadas discrepâncias, falhas ou distorções relevantes na apuração das métricas das Metas 0508, RI 0159, RI 0160, RI 0161 e RI 0162.

Conclusão da análise de confiabilidade

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas analisadas.

Desempenho das metas no período (2020-2023)

A Meta 0508 prevista para o exercício de 2023 foi alcançada. Conforme dados do Siop, havia 56.861 equipes de Saúde da Família (eSF) e equipes de Atenção Primária (eAP), cobrindo uma população de 169.807.025 (79,6%), o que corresponde a 110,1% da meta de 72,31%. O MS destacou a mudança do modelo de financiamento da APS, instituído pela Portaria GM/MS 2.979, de 12 de novembro de 2019, que incentivou o repasse de recursos vinculado ao desempenho das equipes de Saúde da Família e de Atenção Primária relacionado ao cadastro das pessoas, componente do pagamento de capitação ponderada, bem como pelo resultado e qualidade das ações de saúde realizadas, mensurados por meio de indicadores.

No que tange ao RI 0159, a meta era alcançar uma cobertura de Saúde Bucal de 40,2% na Atenção Primária à Saúde, sendo o resultado obtido em 2023 de 44,83% (111,5% da meta). O MS afirmou que a Política Nacional de Saúde Bucal (PNSB) – conhecida como Brasil Sorridente – passou a ser caracterizada como campo de atuação do SUS por meio da Lei 14.572, de 8 de maio de 2023.

Já no caso do RI 0160, a meta de prestar atendimento odontológico a pelo menos 60% das gestantes com pré-natal na Atenção Primária à Saúde foi atingida em 2023, alcançando um resultado de 60,26% (851.228 gestantes). De acordo com os dados do Siop, novas estratégias foram planejadas e desenvolvidas no âmbito das equipes de Saúde Bucal (eSB), tal como o incentivo de pagamento por desempenho da Saúde Bucal na APS a partir de indicadores pré-definidos, dentre os quais se encontra o indicador de “Proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado”.

No que se refere à Meta do RI 0161, pode-se dizer que, pelos dados do Siop, 70,07% dos beneficiários do Programa Bolsa Família tiveram seu perfil saúde acompanhado nas condicionalidades de saúde na Atenção Primária, não se atingindo a meta de 80% para 2023. Do total de crianças a serem acompanhadas, 55,26% foram acompanhadas na APS, das quais 99,45% apresentavam vacinação em dia e 98,04% tiveram seus dados nutricionais coletados. Com relação a gestantes, 99,92% das gestantes localizadas possuíam pré-natal em dia.

Por fim, o RI 0162 – Vagas oferecidas em programas de provimento médico federal efetivamente ocupadas (Projeto Mais Médicos + Programa Médicos pelo Brasil) – tinha como meta para 2023 uma taxa de ocupação de 85% das 30.485 vagas. Pelos dados do Siop, a meta ficou próxima de ser

atingida, alcançando-se uma taxa de ocupação de 83,45% (25.439 ou 98,2% da meta). Desse total, 20.557 eram vagas do PMM e 4.882 eram do PMpB.

Outras informações relevantes

Em 2023, o Governo Federal propôs a atualização do Programa Mais Médicos e instituiu a Estratégia Nacional de Formação de Especialistas para a Saúde, por meio da Lei 14.621, de 14/7/2023. Essa legislação unifica os Programas PMM e PMpB como Programas de Provimento do Governo Federal, não obstante terem gestão e regras de participação diferentes. A partir disso, o Programa Mais Médicos foi definido como a referência central do provimento médico pela gestão federal.

Em 2023, a ADAPS recebeu por meio da Ação 21DX - Manutenção de Contrato de Gestão com a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS) – Programa Médicos pelo Brasil o valor de R\$ 1.022.945.187,00. O Programa Médicos pelo Brasil passou a ser operacionalizado pela Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS) em substituição à Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS).

Em 25/10/2023 foi prolatado o Acórdão 2.169/2023-TCU-Plenário, no âmbito de uma Solicitação do Congresso Nacional para que este Tribunal realizasse fiscalização na AGSUS. Além disso, está programada para 2024 a realização de auditoria operacional nos Programas Médicos pelo Brasil e Mais Médicos, incluindo a avaliação da atuação da então ADAPS (atual AGSUS) na operacionalização dos referidos programas, especialmente quanto aos fatos noticiados na Solicitação do Congresso Nacional.

3.3.6. Programa Finalístico 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas

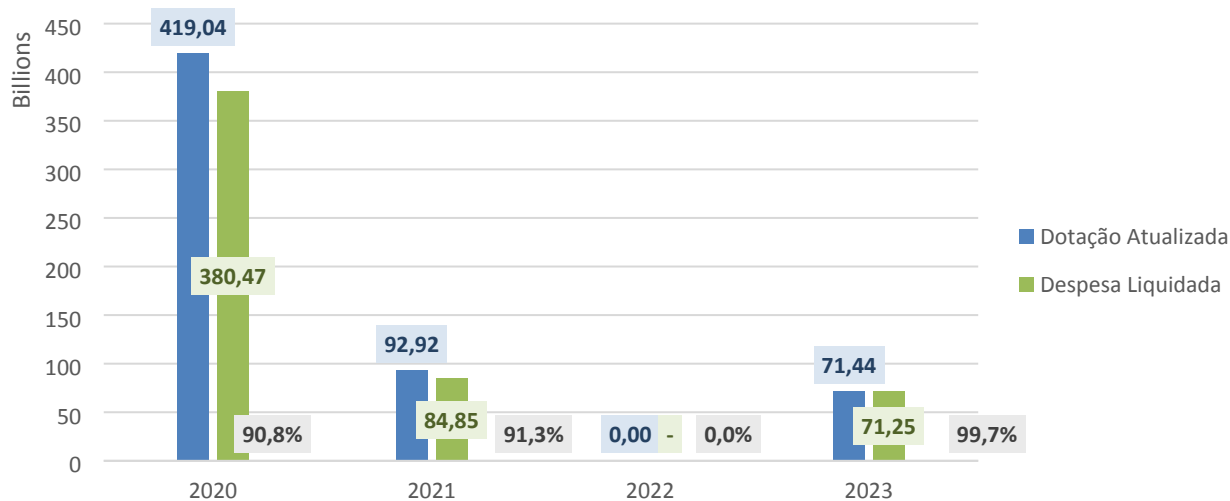
Instituído pela Lei 14.601/2023, o Novo Bolsa Família oferece um conjunto de benefícios sociais destinados a apoiar famílias em vulnerabilidade. O programa inclui o Benefício de Renda de Cidadania, que fornece R\$ 142,00 mensais por pessoa, e um Benefício Complementar para assegurar uma renda total de até R\$ 600,00 por família. Há também o Benefício Primeira Infância, que destina R\$ 150,00 para crianças de até 6 anos, e um Benefício Variável Familiar de R\$ 50,00 para gestantes, nutrizes, crianças de 7 a 12 anos e adolescentes até 18 anos.

Adicionalmente, o programa conta com o Benefício Extraordinário de Transição, voltado para as famílias beneficiárias do extinto Auxílio Brasil, calculando a diferença entre os valores recebidos entre maio e junho de 2023. A Regra de Proteção garante que famílias com renda per capita acima de R\$ 218,00 e até meio salário-mínimo recebam 50% do valor do benefício original, mantendo apoio nas áreas de saúde, educação e assistência social.

As ações do Programa Bolsa Família (PBF) se integram ao Eixo Social da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020-2023 (EFD, Decreto n. 10.531/2020), Diretriz 5.1, além de se relacionar de forma direta e indireta com os objetivos 1, 2, 3, 4 e 10 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Esta abordagem multifacetada, conforme indicado no PPA 2020-2023, promove a articulação com outras políticas públicas para um desenvolvimento social sustentável e inclusivo.

A política de financiamento do reestruturado PBF foi sustentada através de dotações orçamentárias da União destinadas diretamente ao programa e a outros projetos sociais sob a gestão do MDS. Em termos orçamentários, o quadro abaixo apresenta a execução do programa 5028 nos últimos quatro anos, segundo sua dotação e consequente aplicação conforme apresentado abaixo:

Execução orçamentária dos últimos 4 anos



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Nota: os valores percentuais indicam a proporção da despesa liquidada em razão respectiva dotação atualizada.

Execução orçamentária do programa em 2023

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
-	71.436	71.435	71.245	71.244

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Esclareça-se que até o mês de outubro de 2021 a execução se dava nos moldes do antigo PBF. Somente em 2023 esse programa novamente passou a receber dotação e executar despesa sob a égide do novo PBF. A dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) do programa foi de R\$ 71,44 milhões (100%), dos quais foram liquidados (excluindo-se Restos a Pagar Não Processados) um montante de R\$ 71,25 milhões (99,7%), que não foram integralmente pagos.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/meta prevista)
051G - Atendimento de 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial	Famílias atendidas (%)	100,00	152,42	100,00	152,42	152,42
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/resultado previsto)
0401 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza contempladas no Programa Bolsa Família	Famílias atendidas (%)	100,00	152,42	100,00	152,42	152,42

0402 - Ampliação do número de municípios aptos a receber apoio financeiro do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e Cadastro Único para Programas Sociais (IGD-PBF)	Municípios (unidade)	5.500	5.362	5.500	5.362	97,49

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e de dados do Siop.

Confiabilidade

A cobertura de atendimento do Bolsa Família consiste na razão entre o número de famílias beneficiárias e o número estimado de famílias pobres da unidade federativa correspondente, calculado com base nos dados do Censo Demográfico. Em razão do dado apurado ter utilizado o Censo de 2010 e não Censo de 2022, é razoável afirmar que o indicador de “taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza” está superavaliado em razão do número crescente da população brasileira. A evidência disso é o resultado dos indicadores apontarem para um atingimento de meta superior a cem por cento.

Desse modo, observa-se que os resultados intermediários derivados da “taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza” estão defasados. Essa constatação poderá ser mitigada em razão da divulgação dos números sobre a população em pobreza e extrema pobreza apurada pelo censo realizado em 2022.

Conclusão da análise de confiabilidade

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas quanto à confiabilidade

Meta do objetivo: 051G - Atendimento de 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial

Resultados intermediários

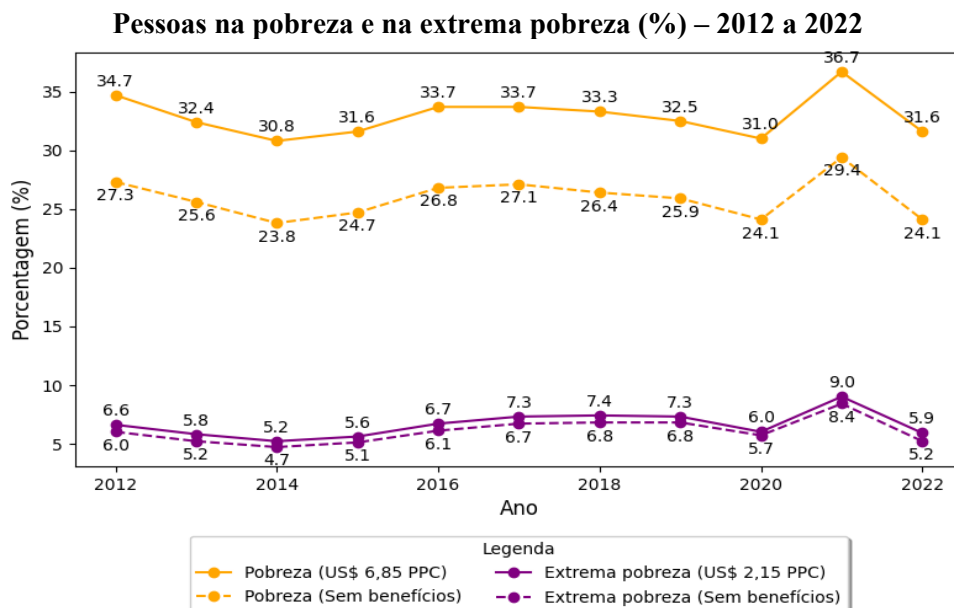
0401 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza contempladas no Programa Bolsa Família

Quanto às demais metas selecionadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade.

Desempenho das metas no período (2020 – 2023)

Importa destacar que – conforme dados do IBGE contidos nas pesquisas populacionais e divulgadas na Síntese dos Indicadores Sociais, edição de 2023, pp. 67 a 78 – o Brasil testemunhou uma significativa diminuição no número de indivíduos enfrentando condições de penúria e privação extrema, segundo dados recentemente divulgados. Em uma análise comparativa entre os anos de 2021 e 2022, observa-se uma redução no percentual de pessoas em situação de pobreza, que decresceu de 36,7% para 31,6%. Paralelamente, a proporção de cidadãos em extrema pobreza também apresentou um decréscimo notável, passando de 9,0% para 5,9% no mesmo intervalo. Esse progresso reflete as efetivas políticas implementadas, visando a melhoria das condições de vida e a inclusão social das camadas mais vulneráveis da população.

Em termos absolutos, o ano de 2022 registrou uma população de 67,8 milhões de pessoas vivendo em condições de pobreza e 12,7 milhões subsistindo em extrema pobreza. Esses números representam uma expressiva diminuição de 10,2 milhões e 6,5 milhões de pessoas, respectivamente, em comparação com o ano anterior. Tais dados evidenciam um contínuo e louvável progresso no combate às desigualdades sociais, enfatizando o êxito das estratégias de desenvolvimento social e econômico adotadas pelo país.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022. Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022.

As estatísticas contidas na Síntese dos Indicadores Sociais ainda revelam uma melhoria abrangente em todas as regiões brasileiras, com destaque para o Norte e o Nordeste, onde a queda nos índices foi particularmente acentuada. No Norte, houve um decréscimo de 5,9 pontos percentuais (p.p.) para a extrema pobreza e de 7,2 p.p. para a pobreza, enquanto no Nordeste as reduções foram de 5,8 p.p. e 6,2 p.p., respectivamente. Estes resultados salientam os esforços concentrados e as iniciativas eficazes nessas regiões, que tradicionalmente enfrentam desafios econômicos maiores, sublinhando um avanço.

Registre-se que as referências do IBGE, apesar de recentes, não trazem dados atinentes ao ano de 2023. Entretanto, dado esse contexto, fica evidenciado o empenho estatal em promover o desiderato do programa.

3.3.7. Programa Finalístico 5035 - Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas

O Governo Federal instituiu o Programa Auxílio Brasil (PAB) por meio da Medida Provisória 1.061, que mais tarde se tornou a Lei 14.284 em 29/12/2021, substituindo o antigo Programa Bolsa Família (PBF). Essa iniciativa, que fez parte do PPA 2020-2023, visava modernizar a política de transferência de renda por meio da criação do Programa 5035 - Promoção de Cidadania. O Auxílio Brasil esteve em vigor de novembro de 2021 até fevereiro de 2023, quando foi substituído pelo renovado PBF, por meio da Medida Provisória 1.164 de 2/3/2023.

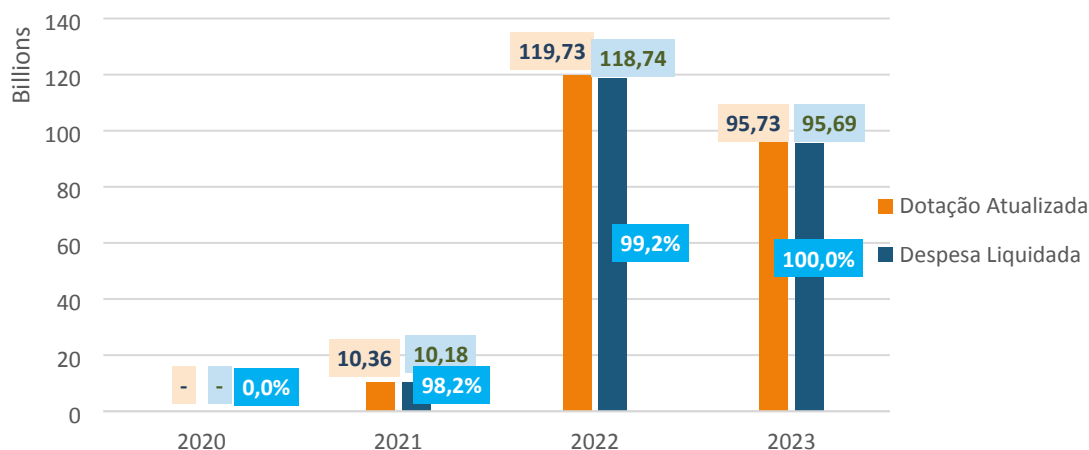
O PAB contava com vários benefícios destinados às famílias em situação de vulnerabilidade, incluindo o Benefício Primeira Infância, Benefício Composição Familiar, Benefício de Superação da Extrema Pobreza, e o Benefício Compensatório de Transição. Além disso, foi criado o Benefício Extraordinário, que assegurava um valor mínimo de R\$ 400,00 mensais a partir de dezembro de 2021, conforme estabelecido pela Medida Provisória 1.076 e convertida na Lei 14.342. Esse conjunto de medidas levou a um aumento significativo no alcance do PAB, beneficiando cerca de 21,9 milhões de famílias no auge de sua implementação em janeiro de 2023.

As ações do PAB se integravam ao Eixo Social da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020-2023 (EFD, Decreto 10.531/2020), Diretriz 5.1, além de se relacionar de forma direta e indireta com os objetivos 1, 2, 3, 4 e 10 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento

Sustentável. Essa abordagem multifacetada, conforme indicado no PPA 2020-2023, promoveu a articulação com outras políticas públicas para um desenvolvimento social sustentável e inclusivo.

Em termos orçamentários, o quadro abaixo apresenta a execução do programa 5035 nos últimos quatro anos, segundo sua dotação e consequente aplicação conforme apresentado abaixo:

Execução orçamentária dos últimos 4 anos



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Nota: os valores percentuais indicam a proporção da despesa liquidada em razão respectiva dotação atualizada.

Execução orçamentária do programa em 2023

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
176.580	95.734	95.697	95.692	95.692

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Até o mês de outubro de 2021 a execução se dava nos moldes do antigo PBF. A dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) do programa foi de R\$ 176,58 bilhões (100%), dos quais foram liquidados (excluindo-se Restos a Pagar Não Processados) um montante de R\$ 95,69 bilhões (99,95%) que foram integralmente pagos.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
053H - Atendimento de 100% das famílias elegíveis ao Programa.	Famílias atendidas (%)	100,00	157,06	100,00	157,06	157,06
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto)
0356 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza	Famílias atendidas (%)	100,00	157,06	100,00	157,06	157,06

contempladas no Programa Auxílio Brasil						
0357 - Ampliação do número de municípios aptos a receber apoio financeiro do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Auxílio Brasil e Cadastro Único para Programas Sociais (IGD-PAB)	Municípios (unidade)	5.500	5.362	5.500	5.362	97,49

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e de dados do Siop.

Confiabilidade

A cobertura de atendimento do PAB consistia na razão entre o número de famílias beneficiárias e o número estimado de famílias pobres da unidade federativa correspondente, calculado com base nos dados do Censo Demográfico. Tendo em vista que os valores apurados para o indicador no exercício de 2023 consideraram os dados do Censo de 2010, é razoável afirmar que o indicador de “taxa de famílias atendidas pelo PAB frente à estimativa oficial de pobreza” está superavaliado em razão do número crescente da população brasileira. A evidência disso é o resultado dos indicadores apontarem para um atingimento de meta muito superior a cem por cento. Desse modo, quanto à confiabilidade dos resultados intermediários, evidencia-se que os resultados intermediários derivados da “taxa de famílias atendidas pelo Programa Auxílio Brasil frente à estimativa oficial de pobreza” estão defasados. Essa constatação poderá ser mitigada em razão da divulgação dos números sobre a população em pobreza e extrema pobreza apurada pelo censo realizado em 2022.

Conclusão da análise de confiabilidade

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas quanto à confiabilidade

Meta do objetivo: 053H - Atendimento de 100% das famílias elegíveis ao Programa

Resultados intermediários

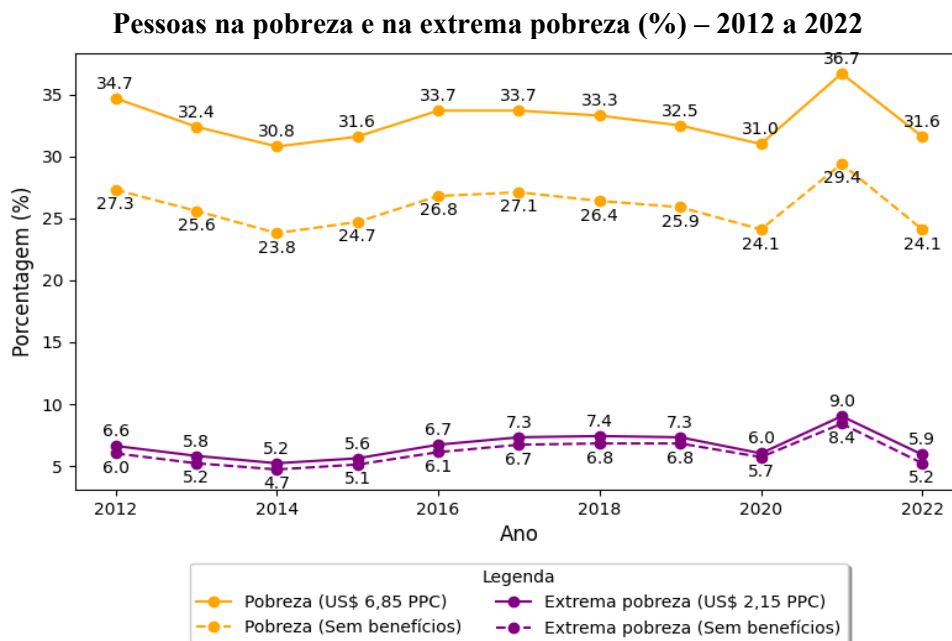
0356 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza contempladas no Programa Auxílio Brasil

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade.

Desempenho das metas no período (2020 – 2023)

O Programa Auxílio Brasil experimentou uma notável expansão em seu alcance durante o período de implementação, com o número de famílias beneficiadas aumentando de 14,5 milhões no início para 21,9 milhões em janeiro de 2023. Contudo, um ligeiro decréscimo para 21,8 milhões foi registrado em fevereiro de 2023, o que pode ser atribuído aos processos de Averiguação e Revisão cadastral em andamento. Com a reativação do Programa Bolsa Família em março de 2023, a administração dos benefícios foi a ele transferida, marcando um novo capítulo na história das políticas de transferência de renda no país.

Durante a transição entre os programas de assistência social, ficou evidente o compromisso do governo em adaptar suas políticas às mudanças nas circunstâncias econômicas e sociais, intensificadas pelos desafios trazidos pela pandemia. A estratégia adotada visava não apenas oferecer suporte financeiro, mas também promover uma abordagem integral de cidadania, alinhada com as metas de Desenvolvimento Sustentável e com a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022. Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022.

Dados compilados pelo IBGE e divulgados na edição de 2023 da Síntese dos Indicadores Sociais mostram que o Brasil obteve uma redução significativa nos índices de pobreza e extrema pobreza entre 2021 e 2022. A porcentagem da população em situação de pobreza caiu de 36,7% para 31,6%, enquanto a proporção de indivíduos em extrema pobreza diminuiu de 9,0% para 5,9%. Essa melhoria significativa nos índices sugere que as políticas de suporte e inclusão social foram eficazes em elevar o padrão de vida das populações mais vulneráveis.

Além disso, houve um declínio de 10,2 milhões de pessoas vivendo em pobreza e 6,5 milhões em extrema pobreza, reafirmando a tendência positiva no combate à desigualdade social. As melhorias foram especialmente pronunciadas nas regiões Norte e Nordeste, onde a pobreza e a extrema pobreza tiveram quedas expressivas nos índices. Ainda que os dados mais recentes do IBGE não incluam informações de 2023, os avanços registrados até então ressaltam a diligência e o esforço contínuos do estado na condução das políticas sociais.

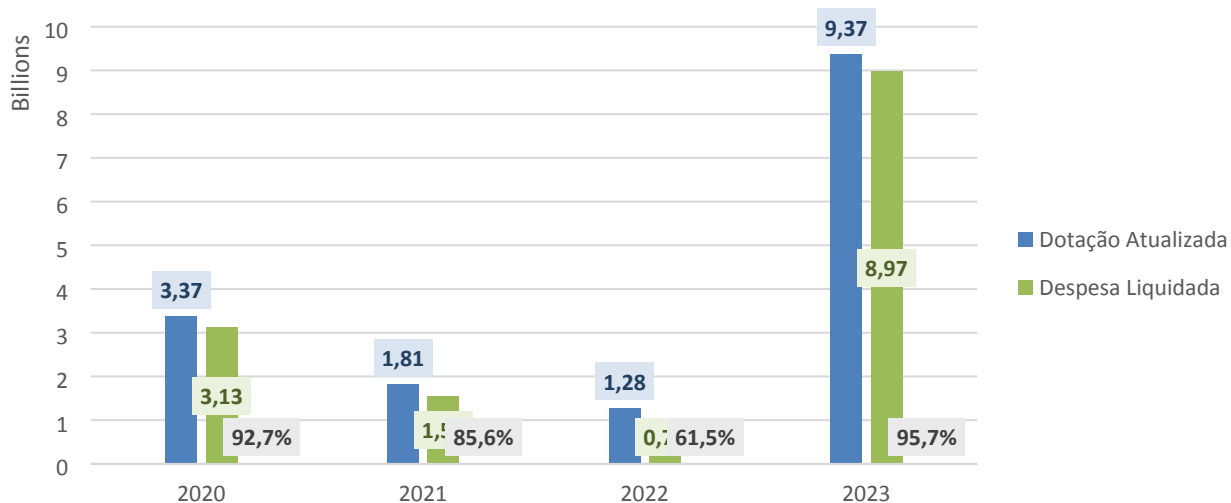
3.3.8. Programa Finalístico 2220 - Moradia Digna

Para fazer valer o direito de moradia digna assegurado pela Constituição Federal de 1988, o Governo federal atua na ampliação do acesso de famílias de baixa renda à habitação e melhoria das condições habitacionais, urbanísticas e de segurança de posse em favelas e comunidades de todo o Brasil. Nesse sentido, o Programa 2220 - Moradia Digna, de responsabilidade do Ministério das Cidades, visa coordenar ações integradas e articuladas que resultem no acesso à habitação digna, mediante a produção habitacional, a urbanização de assentamentos precários, a regularização fundiária e a melhoria habitacional, destinadas à população de baixa renda, em localidades urbanas e rurais.

O objetivo do Programa é “promover o acesso e a melhoria das condições de moradia” (Objetivo 1202), cuja meta é beneficiar 2.113.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade. O desempenho da meta é medido pela quantidade de famílias beneficiadas com a ampliação do acesso à moradia digna e melhoria das condições habitacionais (indicador 8752).

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos.

Execução orçamentária do Programa 2220 – 2020 a 2023



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Execução orçamentária do programa em 2023

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
10.494	9.373	9.309	8.968	8.968

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
050K - Beneficiar 2.113.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade	Família	2.113.117	1.853.071	2.113.117 (meta cumulativa)	1.853.071 (valor cumulativo)	87,69%
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
0114 - Famílias beneficiadas com a provisão de moradia digna.	Família beneficiada	1.939.297	1.709.698	1.939.297 (meta cumulativa)	1.709.698 (valor cumulativo)	88,16%
0115 - Famílias beneficiadas com a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse	Família beneficiada	173.820	143.373	173.820 (meta cumulativa)	143.373 (valor cumulativo)	82,48%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.

Confiabilidade

O indicador da meta do programa 2022 expressa os resultados dos programas sob gestão da Secretaria Nacional de Habitação e é calculado com base no somatório da quantidade de famílias beneficiadas com unidades habitacionais entregues em todas as modalidades dos programas de produção habitacional, a quantidade de famílias beneficiadas com obras de urbanização de assentamentos precários e com regularização fundiária e/ou melhoria habitacional.

Conforme informações do Siop, embora o indicador comunique a intenção do objetivo tempestivamente, tenha alta disponibilidade, estabilidade, e seja útil para o direcionamento da política habitacional, não é possível identificar com precisão impactos relativos à redução do déficit habitacional ou à redução relativa da inadequação habitacional. Isso porque a definição de indicadores de impacto ou efetividade da política habitacional depende dos dados provenientes do Censo Demográfico e das subsequentes Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliar – Contínua (PNADC) realizadas pelo IBGE, que sofrem com atrasos e enfrentam restrições de escopo e orçamento para sua realização, elevando as incertezas quanto à produção e disponibilização tempestiva dos dados necessários ao cálculo e monitoramento. Apesar de não ser um indicador ideal, entende-se que as falhas apresentadas não são suficientes para rejeitar a confiabilidade da meta.

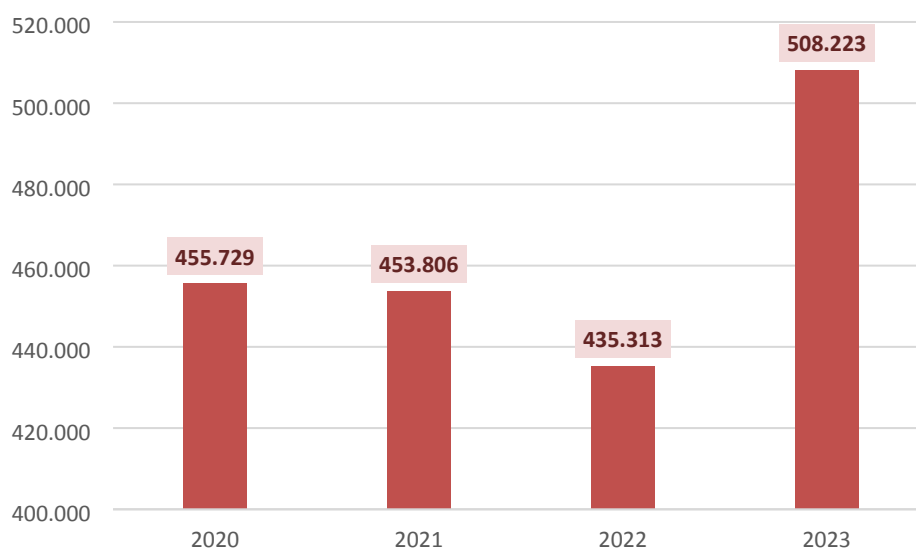
Aplicando-se a mesma lógica às metas dos resultados intermediários (RI) 0114 e 0115, não se observam falhas ou distorções relevantes que justifiquem a sua rejeição quanto à confiabilidade.

Desempenho das metas no período (2020-2023)

Conforme dados constantes da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) 2023, no quadriênio foram atendidas 1.853.071 famílias, o que equivale a 87,69% da meta do PPA 2020-2023 (valor cumulativo).

Ao se considerarem os resultados obtidos anualmente no Programa, em 2023 foram beneficiadas 508.223 famílias, desempenho superior aos demais anos do período do plano, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Famílias beneficiadas anualmente no âmbito do Programa 2220 – 2020 a 2023



Fonte: PCPR 2023 e Siop.

Segundo informações do Siop, o não atingimento da meta pode ser explicado pela carência de espaço na agenda decisória, que resultou na não contratação de novos empreendimentos subsidiados desde 2019. Assim, a média de famílias beneficiadas pelo Programa apresentou uma curva decrescente entre 2020 e 2022. No entanto, a partir de 2023, com o lançamento do novo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), iniciou-se um processo de retomada geral das linhas de atendimento subsidiadas, especialmente no que diz respeito à ampliação do acesso à Faixa 1 (famílias com renda mensal de até R\$ 2.640) ao financiamento. Em 2023, mais de 40% das operações do FGTS para o PMCMV foram destinadas às famílias dessa Faixa, o que denota que a busca pela redução do déficit habitacional passou a ter maior espaço na priorização de políticas públicas.

A meta prevista para o RI 0114 para o período de 2020 a 2023 contemplava a entrega de 1.939.297 unidades habitacionais, tendo sido efetivamente entregues, ao final do exercício, 1.709.698 unidades nas linhas de atendimento. Assim, alcançou-se 88,16% da meta.

De acordo com as informações do Siop, o não atingimento da meta pode ser explicada pela falta de priorização na agenda decisória do governo, que resultou na não contratação de novos empreendimentos subsidiados desde 2019 e um decréscimo anual na média de famílias beneficiadas pelo Programa entre 2020 e 2022. Após o lançamento do Novo PMCMV em 2023, iniciou-se um processo de retomada geral do Programa, que permitiu beneficiar 480.719 famílias no decorrer no exercício, desempenho superior aos demais anos do período 2020-2022.

Em relação à meta do RI 0115, estavam previstas 173.820 famílias beneficiadas com a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse. No entanto, o alcance da meta no quadriênio foi de 82,48%, que equivale a 143.373 famílias beneficiadas.

De acordo com a PCPR 2023, o não atingimento da meta é decorrente de falhas na implementação dos programas em razão da capacidade institucional limitada dos tomadores, que resultou em atrasos e afetou a consecução das metas previstas nas operações de urbanização de favelas. Segundo informado na PCPR, “a dinâmica complexa dos territórios periféricos implica na necessidade constante de adequações nos projetos das intervenções físicas e equacionamento dos impactos sociais, econômicos e ambientais”, o que resulta em dilação dos prazos previstos e compromete as entregas.

Observa-se, portanto, que o exercício de 2023 foi importante para aproximação do resultado em relação às metas do Programa 2220 previstas para o período do PPA 2020-2023. Não obstante, o desempenho do programa pode ser melhorado, uma vez que o acesso à moradia, além de ser um direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988, é um fator essencial para a vida, integrando as dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural, energética e ambiental da habitação e do espaço em que as pessoas vivem.

Em que pese esse desempenho em 2023, pesquisa recente da Fundação João Pinheiro, instituição responsável pelo cálculo do déficit habitacional do Brasil em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, apontou que, em 2022, o déficit habitacional do Brasil totalizou 6.215.313 de domicílios, o que representa 8,3% do total de habitações ocupadas no país. Em termos absolutos, na comparação com 2019 (5.964.993), houve um aumento de cerca de 4,2% no total de domicílios déficit, porém o total relativo, ou seja, o percentual de domicílios déficit em relação ao total de domicílios particulares ocupados no país, permaneceu praticamente estável em relação a 2019 (8,4%).

Outras informações relevantes

Durante o ciclo do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, a intervenção do Tribunal de Contas da União (TCU) nas políticas públicas voltadas para a promoção de habitação social teve como objetivo auxiliar na formulação e implementação dos programas governamentais. Nesse contexto, duas fiscalizações se destacam: o Levantamento sobre o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional – Programa Casa Verde e Amarela, Acórdão 564/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e o Levantamento sobre o novo Programa Minha Casa Minha Vida, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, que ainda aguarda julgamento.

Ambos os estudos visaram estabelecer uma estratégia de aproximação com o gestor, auxiliando na formulação de políticas públicas, com base na experiência e conhecimento especializado do TCU, que desde 2009 fiscaliza ações voltadas para o combate ao déficit habitacional. A intervenção focou na sistematização dos principais critérios relacionados à compreensão e à operação dos programas. Durante esse processo, foram examinados os principais aspectos do processo de formulação, identificados potenciais riscos que poderiam comprometer a implementação e avaliada a possibilidade de futuras ações de controle.

Em virtude de fatores já discutidos na análise de desempenho do programa Moradia Digna, bem como pontos destacados no trabalho do TCU, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, e outros programas do Casa Verde e Amarela, não tiveram uma execução significativa que exigisse uma intervenção adicional deste Tribunal de Contas.

Em outra esteira, percebe-se que a fiscalização realizada na formulação do novo Programa Minha Casa Minha Vida tem relevante contribuição para garantir uma execução mais eficiente e eficaz do programa, evitando erros passados e alcançando seu principal objetivo, que é a promoção do direito à moradia, associado ao desenvolvimento urbano, à redução de vulnerabilidades, à prevenção de riscos de desastres e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população.

3.3.9. Programa Finalístico 3006 - Transporte Terrestre e Trânsito

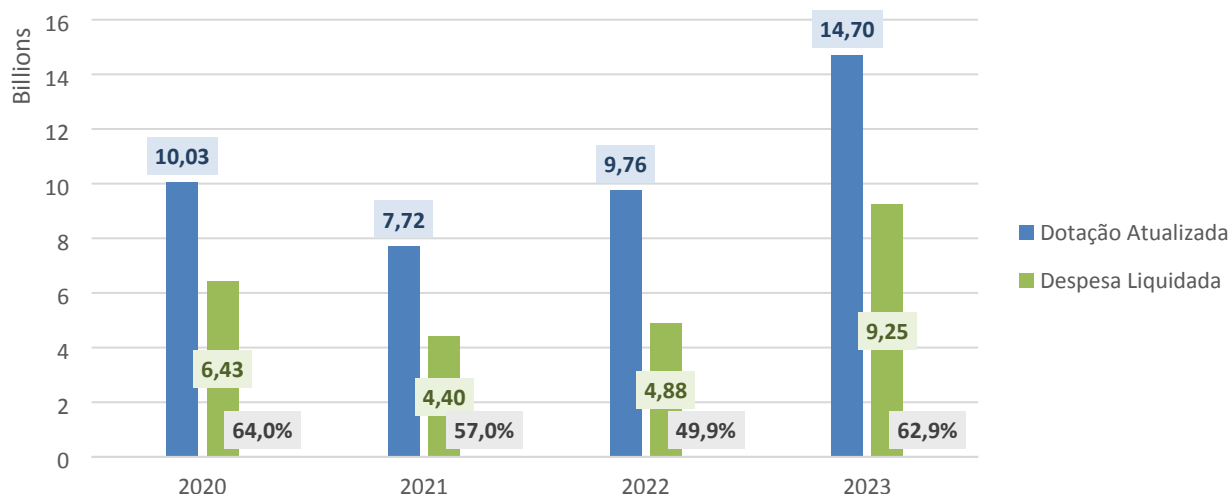
O programa finalístico 3006 - Transporte Terrestre e Trânsito faz parte do esforço governamental de melhorar a eficiência e a segurança do sistema de transporte terrestre (ferroviário e rodoviário) no país, tendo como diretriz a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica.

O Ministério dos Transportes (MT) é o órgão responsável pela implementação e resultados do programa, cujos desafios têm sido ampliar a cobertura dos modais rodoviário e ferroviário para compatibilizá-los à crescente demanda de cargas e passageiros, além de atuar no apoio a órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito no desempenho de suas atribuições.

Além do investimento público, as concessões e parcerias com a iniciativa privada são fundamentais para possibilitar a ampliação e melhoria da infraestrutura de transportes, no sentido de reduzir os custos de escoamento de produção, aprimorar a logística de transportes e fomentar a geração de emprego e renda, de forma a impulsionar a economia nacional.

Para viabilizar a execução das estratégias contempladas, o programa em exame obteve em 2023 dotação atualizada (referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social) de R\$ 14,696 bilhões, dos quais foram liquidados R\$ 9,250 bilhões, o que representa 62,9 % da dotação atualizada. O gráfico a seguir demonstra a execução orçamentária do programa em tela nos últimos quatro anos.

Execução orçamentária do Programa 3006 – 2020 a 2023



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Execução orçamentária do programa em 2023

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
16.484	14.696	14.603	9.250	9.148

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

O programa apresenta o objetivo 1235 – “Promover a eficiência do sistema de transporte terrestre e trânsito”, cuja meta 052B é “Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT, passando 1,59 para 8,00”. Conforme indicado na própria meta, o desempenho do programa é avaliado pelo indicador 8699 – “Índice de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito (IESTTT)”, formado por quinze subíndices, classificados de acordo com as três dimensões do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do ministério, quais sejam, competitividade, segurança e satisfação do usuário.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
052B - Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT, passando 1,59 para 8,00	Indicador mantido (IESTTT)	8 (acumulado desde o início do PPA)	3,8	8 (acumulado desde o início do PPA)	3,8	47,5%
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
0007 - Concessões rodoviárias realizadas	Km concedido	15.433,01	0,00	*	*	*

0008 - Concessões ferroviárias realizadas	Km concedido	0,00	0,00	*	*	*
0009 - Construção ou Adequação de rodovias	Km	350,00	363,51	*	*	*
0010 - Manutenção de rodovias	% Taxa de cobertura conservacional rodoviária	90,00	96,29	*	*	*
0011 - Construção de ferrovias	Km	22,97	10,29	*	*	*
0304 - Adequações ferroviárias	Unidade	2,00	0,00	*	*	*

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.

(*) Valor não informado para o PPA 2020-2023, pois as metas não são cumulativas.

Confiabilidade

No tocante à confiabilidade das metas, cumpre ressaltar que o índice que mensura o alcance do objetivo do programa é bastante complexo, por ser composto por diversos subíndices, providos por diferentes órgãos. Além disso, para a apuração de 2023, foram utilizados dados do Datasus de morte no trânsito de 2022, o que prejudica a precisão do dado, que deve ser acompanhado e divulgado anualmente. No entanto, considerando que todos os demais subíndices foram medidos e informados, entende-se que tal falha não justifica a rejeição da confiabilidade da meta.

Em relação às metas dos resultados intermediários, não se observam falhas ou distorções relevantes.

Desempenho das metas no período (2022-2023)

Apesar da melhora alcançada em nove dos subíndices do IESTTT em relação a 2022, o seu resultado foi de 3,80 pontos, tendo ficado abaixo da meta de oito pontos prevista para o ano. Segundo a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) 2023, esse resultado foi impactado principalmente do subíndice relativo às “Concessões rodoviárias” (RI 0007), que apresentou valor bem inferior ao planejado para 2023, em decorrência da elaboração da Política Nacional de Outorgas Rodoviárias e da necessidade de adequação dos novos projetos de concessão às novas diretrizes e regras.

Em relação às “Concessões rodoviárias”, segundo o monitoramento apresentado no Siop, em 2023, foram leiloados 1.077 km de rodovias (entre trechos federais e estaduais), na região Sul do País. Todavia, as assinaturas do contrato ocorreram somente em janeiro de 2024. Os investimentos previstos são da ordem de R\$ 18,5 bilhões e os custos operacionais de R\$ 11,6 bilhões, ao longo dos trinta anos da concessão. Quanto às “Concessões ferroviárias” (RI 0008) o alcance da meta foi de 0%, pois não houve leilão realizado em 2023.

No tocante à “Construção ou adequação de rodovias” (RI 0009), em 2023 foram executados 363,51 km de obras de construção/adequação rodoviária, ou seja, 103,86% do previsto para o exercício, sendo a região Nordeste a mais beneficiada.

Quanto à “Manutenção de rodovias” (RI 0010), a cobertura contratual de manutenção e restauração rodoviária contemplada nos Programas de Contratação, Restauração e Manutenção (CREMA), Restauração e Plano Anual de Trabalho e Orçamento (P.A.T.O) totalizou 57.950 km de malha, representando 96,29% dos 60.184 km da Malha Federal, o que equivale ao alcance de 106,98% da meta prevista para 2023.

Em relação à “Construção de ferrovias” (RI 0011), dos 22,97 km de trilhos assentados previstos, foram entregues 10,29 km, atingindo um avanço físico acumulado de 44,79% do total projetado para o empreendimento. Segundo a PCPR 2023, o menor volume de investimentos performedo

em 2023 decorreu da necessidade de novas contratações para a continuidade das obras, fruto das restrições orçamentárias de 2022 e da política anterior voltada à concessão do Corredor Ferrovia de Integração Centro-Oeste e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FICO-FIOL), que solicitou paralisação das obras e manutenção dos trechos apenas.

Quanto às “Adequações ferroviárias” (RI 0304), foi prevista a entrega de duas adequações ferroviárias e, embora tenham ocorrido entregas parciais, não houve a conclusão das obras no exercício.

Cumprе ressaltar que uma das iniciativas recentes do MT no sentido de ampliar os investimentos públicos e privados e melhorar a qualidade do setor de infraestrutura de transportes foi a edição da nova política de outorgas rodoviárias, Portaria MT 995, de 17/10/2023, que busca trazer segurança jurídica nos contratos e traz inovações para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura de transporte rodoviário. Segundo o MT:

A nova política determina que os contratos de concessão de rodovias sejam orientados para o incentivo à participação da sociedade civil e do mercado, privilegiem a modicidade tarifária, melhorem o nível de segurança e qualidade de serviços viários, além de definir diretrizes importantes para promover a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos (PCPR 2023, p. 281).

Outras informações relevantes

No que concerne às “**concessões de rodovias**”, o TCU apreciou tempestivamente, à luz da Lei 9.491/1997, os processos de desestatização das rodovias federais BR-040/DF/GO/MG, BR-040/MG e BR-381/MG, com exame dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e das minutas de documentos jurídicos da concessão.

O processo da BR-040/DF/GO/MG envolveu tanto o acompanhamento das ações e procedimentos relativos ao encerramento do contrato de concessão objeto de processo de relicitação, quanto análise de indenização à contratada que detinha a concessão rodoviária. Nesse mesmo processo, avaliou-se o novo processo de desestatização da BR-040/495 MF-RJ para o trecho da BR-040 entre Belo Horizonte/MG e Juiz de Fora/MG, o segmento dessa mesma rodovia entre Juiz de Fora/MG e Rio de Janeiro/RJ, além de pequeno segmento da BR-495/RJ. Em conclusão, o TCU, por meio dos Acórdãos 752/2023-Plenário e 1.547/2023-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, determinou à ANTT que restringisse os montantes indenizáveis àqueles que comprovadamente tivessem sido executados até o marco contratual correspondente e estivessem aderentes às condições equitativas de mercado, além da realização de diversos ajustes nos estudos de viabilidade da nova concessão.

Em decorrência de o poder concedente, após a prolação do Acórdão 752/2023-Plenário, ter decidido dividir a concessão da BR-040/495 MF-RJ, o TCU procedeu a nova análise, restrita ao segmento Belo Horizonte/MG e Juiz de Fora/MG. Após o trabalho, o TCU, por meio do Acórdão 2.208/2023-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, indicou importantes procedimentos de verificação de processos licitatórios de infraestrutura rodoviária não realizados pela ANTT, como: (i) validação dos custos do projeto, por meio de sistema de referências oficial como o Sicro; (ii) validação da modelagem econômica; e (iii) análise jurídica das minutas do certame. Dessa forma, o Tribunal fez determinações para que a Agência concluísse procedimentos de verificação que não haviam sido realizados, bem como deliberou recomendações para a melhoria dos processos.

No que concerne ao processo da BR-381/MG, correspondente ao trecho entre Belo Horizonte/MG e Governador Valadares/MG, o TCU, por meio dos Acórdãos 1.142/2023-TCU-Plenário

e 1.387/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, fez determinação com importantes ajustes ao edital da concessão, no sentido de aprimorar o respectivo Programa de Exploração da Rodovia (PER).

Além desses três processos, também em 2023 foram iniciadas análises de mais três concessões de rodovias: Rota dos Cristais, Rota do Zebu e Rota Sertaneja. Essas concessões fazem parte da 5ª etapa de concessões rodoviárias, na qual estão sendo implementadas diversas mudanças do ponto de vista regulatório, a exemplo das alterações na matriz de riscos dos contratos, as quais demandam acompanhamento criterioso por parte do TCU.

No que se refere às **“obras de construção ou adequação de rodovias”**, o TCU fiscalizou, no âmbito do Fiscobras 2023, trechos das rodovias 135/MG, BR-163/SC e BR-319/AM.

A fiscalização da BR-135/MG examinou a contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a execução das obras de implantação, pavimentação, restauração e obra de arte especial no subtrecho Manga - Itacarambi, com extensão de 57,4 km. A partir dos resultados encontrados, o TCU, por meio do Acórdão 1.912/2023-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, apontou os seguintes indícios de irregularidades: (i) realização de licitação com base em anteprojeto desatualizado; (ii) utilização de orçamento estimativo defasado; e (iii) atraso na entrega dos projetos básico e executivo no âmbito da contratação integrada da obra.

No caso da BR-163/SC, examinou-se a contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a execução das obras de adequação para ampliação da capacidade, restauração e eliminação dos pontos críticos na rodovia, em segmento entre São Miguel do Oeste e divisa SC/PR. Nessa fiscalização, o TCU, por meio do Acórdão 1.962/2023-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, identificou os seguintes indícios de irregularidades: (i) autorização para início da execução das obras por meio da ordem de início dos serviços sem que o projeto básico estivesse totalmente concluído e sem que existisse projeto executivo aprovado da parcela da obra que se pretendia executar; (ii) falta de planejamento do empreendimento; (iii) demora para a elaboração, análise e aprovação do projeto básico de desapropriação e para a emissão da portaria de declaração de utilidade pública das áreas a serem desapropriadas; (iv) falta de adequação do anteprojeto de engenharia aos normativos técnicos vigentes antes da publicação do edital de licitação.

Sobre a fiscalização na BR-319/AM, conduzida no âmbito do TC 008.083/2023-1 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), iniciada em 2023 e em fase final de realização, examinam-se o contrato celebrado para a elaboração do projeto e execução das obras de reconstrução do Lote C e ajustes firmados para a elaboração dos projetos das obras do Trecho do Meio.

No tocante à **“manutenção de rodovias”**, o TCU fiscalizou serviços de manutenção da BR-364/AC, referentes ao segmento entre o km 274,20 e o km 490,60. Nessa oportunidade, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.178/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, identificou indício de irregularidade referente à adoção de custos de insumos péticos, areia, aço, cimento e cal obtidos a partir de cotação local, sem que tenha sido formalmente demonstrada a vantagem desses preços em relação àqueles constantes das tabelas do Sicro, considerando para ambos os correspondentes custos de transporte. Nessa oportunidade, foi determinado ao Dnit que apresentasse plano de ação com medidas a serem adotadas para adaptar os normativos e procedimentos da Autarquia à Lei 14.133/2021, ao Decreto 7.983/2013 e à economicidade comparada com os valores da tabela Sicro.

Quanto à **“Construção de ferrovias”**, o TCU fiscalizou, no âmbito do Fiscobras 2023, as obras de construção do Lote 5F da Fiol. O Tribunal identificou descompasso do cronograma físico-financeiro, com potencial de causar impactos no prazo de entrega do objeto e na integridade das obras

em virtude de atrasos na execução de serviços essenciais à proteção da terraplanagem e do meio-ambiente (Acórdão 2.176/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman).

Em relação às “**Adequações ferroviárias**”, o TCU fiscalizou o edital para as obras do contorno ferroviário de São Francisco do Sul, em Santa Catarina, ocasião em que se identificou projeto básico superdimensionado. (Acórdão 679/2024-TCU-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia).

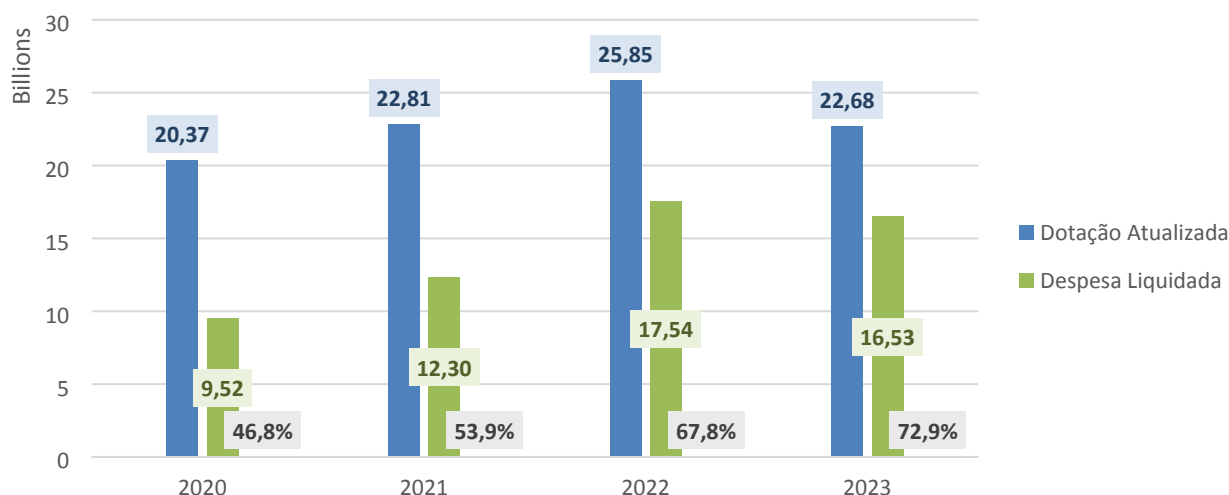
3.3.10. Programa Finalístico 1031 - Agropecuária Sustentável

O programa “Agropecuária Sustentável” propõe o conceito da sustentabilidade como ponto central de interferência nas cadeias produtivas do agronegócio, ao apoiar o produtor rural na implementação de boas práticas de produção da agricultura, como forma de manter a capacidade produtiva dos ecossistemas e obter a preservação da qualidade ambiental, do solo, da água e da biodiversidade da flora e fauna, no sentido de construir maior resiliência dos sistemas de produção e atender às necessidades das gerações futuras.

O grande desafio que o programa Agropecuária Sustentável enfrenta, entendendo aqui a agropecuária como produção agrícola, pecuária, pesqueira e aquícola, extrativista, florestal, agroindustrial, e recursos naturais envolvidos (água, solo, biodiversidade), é o de manter a capacidade produtiva do país, promovendo o desenvolvimento sustentável do setor. A Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, estabelece o dever do estado em promover a agricultura aliada à proteção do meio ambiente.

A execução orçamentária do programa 1031, no período de 2020-2023 está apresentada no gráfico a seguir.

Execução orçamentária do Programa Agropecuária Sustentável 2020-2023



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023)

Execução orçamentária do programa em 2023

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
24.719	22.684	22.388	16.527	16.497

Fonte: Siop – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta do quadriênio (resultado alcançado/meta prevista)
Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária - ISA	Percentual	59	82,03	59	82,03	139%
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário em 2023 (resultado alcançado/meta prevista)
0201 – Ampliar a utilização das tecnologias do Plano ABC+ nos municípios do Brasil	Unidade	3.170	3.151	Não consta	Não consta	99,40%
0202 – Ampliar a oferta de serviços de ATER aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros	Serviço ofertado	36.200	52.572	Não consta	Não consta	145,23%
0203 – Fortalecimento da Agricultura Familiar na Amazônia Legal	Unidade	23.643	29.580	Não consta	Não consta	125,11%
0204 – Ampliar o acesso ao crédito rural	Percentual	6,20	18,65	Não consta	Não consta	300,1%
0205 – Ampliar a quantidade de culturas realizadas ou revisadas para os estudos ZARC no ano	Unidade	10	7	Não consta	Não consta	70%
0340 – Ampliar a área de imóveis rurais inscritos no CAR com cadastros analisados no SICAR	hectare	234.690.210	300.891.650	Não consta	Não consta	128,21%
0394 - Ampliar o acesso ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR	Percentual	7,84	4,35	Não consta	Não consta	55,48%

Fonte: elaboração própria a partir de informações do monitoramento realizado pelo então Ministério da Economia

A meta do objetivo 0513 - “Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária” (ISA), compõe-se de três subindicadores relacionados à sustentabilidade da agropecuária: Crescimento da Produtividade (DCP); Adequação Ambiental (DAA) e Sistemas de Produção e Acesso à Mercados (DSM).

O alcance do resultado em quatro anos do ISA foi de 82,03% em relação à linha de base de 29,5% em 2020 (279%). Segundo o então Ministério da Economia, a DCP registrou, em 2023, 64,71%, superando a meta prevista de 50%, a partir da contabilização de 17 culturas, das quais 11 obtiveram aumento de produtividade, com base nas séries históricas publicadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A DAA registrou avanço de 31,88% na implementação da política de regularização ambiental, permanecendo o desafio de ampliar as análises conclusivas dos registros do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e, por último, a DSM alcançou 149,50%, superando a meta de 96,52%, sendo este resultado impactado positivamente pela ampliação da área de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), que praticamente quintuplicou em relação à meta prevista.

Conforme comentado em análises recentes do TCU (Acórdão 1.290-TCU-Plenário, Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; TC 004.944/2023-2, Rel. Min. Jorge Oliveira), o alto desempenho do ISA pode não corresponder ao aumento real da sustentabilidade para as principais cadeias produtivas do setor agropecuário. Além disso, o indicador não é preciso para mensurar o desempenho das iniciativas para a mitigação de riscos climáticos, otimização na alocação de recursos, nível de renda do produtor rural e segurança alimentar e nutricional.

Essa afirmação é evidenciada pelo fato de as causas da insuficiência no alcance e na adoção de sistemas sustentáveis na agropecuária indicadas para fundamentar a criação desse programa não terem sido sanadas no mesmo ritmo do incremento do indicador. Isto é, ainda é possível perceber, atualmente, alta vulnerabilidade do sistema de produção agropecuária à mudança do clima; perda de recursos naturais

produtivos, biodiversidade e de recursos genéticos para a alimentação e agricultura; baixa ou pouca organização social dos atores da agropecuária com reflexo na falta de agregação de valor da produção e acesso aos mercados; ausência de rastreabilidade e produtos com baixo valor de mercado; baixa qualidade e falta de incentivo de Assistência Técnica e Gerencial (Ateg); estrutura precária para armazenamento e escoamento dos produtos agropecuários; existência de contradições e desarticulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável agropecuário; insuficiência de créditos para o agricultor familiar; falta de adequação do setor produtivo pesqueiro às exigências internacionais, além de outras causas.

Observa-se que o índice ISA, além de apresentar limitações na coleta dos dados, é bastante genérico, busca dados de diversas fontes e interpreta as informações sob o prisma de sustentabilidade, o que pode fragilizar a sua confiabilidade.

Sobre os resultados intermediários cabem as seguintes considerações:

O resultado intermediário 0201 - “Ampliar a utilização das tecnologias do Plano ABC+ nos municípios do Brasil” dá a informação do número de municípios que usam tecnologias do Plano ABC+ a partir da linha de crédito oficial desse plano integrante do Sistema Nacional de Crédito Rural. É um dado absoluto com interpretação muito limitada, pois não fornece informações que permitam avaliar o impacto do avanço desse índice nas mudanças climáticas, tampouco garante que houve aumento na utilização de tecnologias do Plano ABC+, uma vez que não fornece a área acrescida e a efetivamente implantada com essas tecnologias, bem como o benefício gerado a partir delas. Assim, o resultado apresentado para o indicador 0201 não leva a interpretações relevantes, pois não indica se realmente houve expansão da aplicação de tecnologias, mas somente em quantos municípios houve alguma tecnologia adotada financiada por crédito rural no Programa ABC.

Já o resultado intermediário 0202 - “Ampliar a oferta de serviços de Ater aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros” obteve incremento de 145,23 %, em 2023, o que se deve, em grande parte, à substituição da assistência técnica presencial por treinamentos a distância, especialmente por ações de iniciativa do Senar, no âmbito do convênio entre essa instituição e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Esse incremento também não faz transparecer os benefícios do resultado, pois o indicador não avalia o ganho de qualidade na assistência técnica aos produtores, sobretudo da agricultura familiar, a suficiência dos serviços de Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural) aos agricultores, o incentivo ao uso dos serviços de Ater, a acessibilidade aos serviços de extensão rural, a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas com Ater, o ganho de produtividade e sustentabilidade dos empreendimentos rurais, entre outros fatores importantes que integram a política nacional de Ater (Lei 12.188/2010).

O programa Fortalecimento da Agricultura Familiar na Amazônia Legal (Fortaf-AL) foi criado para fazer a articulação e a mensuração de dados e indicadores de programas executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) que são: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa de Vendas em Balcão (ProVB), que atende pequenos produtores de milho; e o PGPM-Bio, que é a Política de Garantia de Preços Mínimos para produtos da Sociobiodiversidade. A ideia do Fortaf-AL é, ao final de determinado período, saber o que de fato esses programas da Conab mudaram na vida dos agricultores familiares naquela região.

O resultado para o indicador desse programa (RI 0203) não faz essa mensuração, pois informa apenas o número absoluto de produtores familiares atendidos pelo PPA, PGPM-Bio e ProVB, não fornecendo elementos para avaliar o desempenho na qualidade de vida dos agricultores familiares

na Amazônia Legal. Nesse sentido, em que pese a meta tenha sido superada em 25%, não significa que as ações tenham gerado o impacto esperado.

Em relação ao resultado 0204 – “Ampliar o acesso ao crédito rural”, o Ministério de Planejamento e Orçamento atribui, em grande parte, o desempenho de 300%, em 2023, ao aumento da exigibilidade de Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), de 35%, na safra 22/23, para 50% na safra 23/24, gerando crescimento no volume emprestado. A exigibilidade de direcionamento dos recursos captados por meio da emissão da LCA é o dever que tem a instituição financeira de manter aplicado em operações de crédito rural determinado percentual da captação, atualmente 50%. Da mesma forma que nos resultados anteriores, a mensuração desse desempenho é bastante restrita e não mensura os objetivos específicos do crédito rural expostos na Lei 4.829/1965, como o incremento obtido nos investimentos rurais, a oportunidade e adequação do custeio da produção e comercialização, o fortalecimento econômico dos produtores rurais, o incentivo de métodos racionais de produção, a melhoria do padrão de vida das populações locais, entre outros. Esse resultado tampouco auxilia na avaliação de desafios importantes do crédito rural, como: adequação dos recursos em atividades atinentes à política agrícola, distribuição proporcional entre os níveis de produtores, regionalização, incremento na produtividade e na sustentabilidade da agropecuária.

Sobre o resultado relacionado ao Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), ressalta-se que esse instrumento de gestão de riscos agropecuários possui a finalidade de melhorar a qualidade e a disponibilidade de dados e informações sobre riscos agroclimáticos no Brasil. No âmbito do Zarc, são analisados os parâmetros de clima, solo e ciclo de cultivares, a partir de metodologia desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), no intuito de quantificar os riscos climáticos envolvidos na condução das lavouras que podem ocasionar perdas na produção. A esse respeito, cumpre informar que recentemente o TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar a gestão de riscos agropecuários (TC 014.798/2023-9, Rel. Min. Vital do Rêgo). O trabalho, ainda pendente de apreciação, identificou riscos relacionados ao financiamento do Zarc.

Com relação ao resultado 0340, registra-se que o indicador refere-se à área de imóveis rurais inscritos no CAR que passaram por análise das informações declaradas pelos filtros automáticos do Sicar e/ou pelos órgãos estaduais competentes. Há a limitação de que esses filtros não possuem a validação dos cadastros do CAR no que concerne ao adequado georreferenciamento, superposição de áreas e identificação de áreas mínimas de reserva legal e áreas de preservação permanente. Essa limitação e o fato de as informações serem provenientes de vários órgãos estaduais tornam esse resultado pouco confiável.

Quanto ao resultado intermediário “Ampliar o acesso ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)”, dados do Siop mencionam como causa do alcance de apenas 55% das metas o aumento do valor médio da importância segurada nas apólices de seguro rural desde 2022, consequência da elevação de preços de alguns produtos, bem como o aumento da sinistralidade observada nas últimas safras em razão de eventos climáticos adversos. A auditoria do TCU mencionada anteriormente (TC 014.798/2023-9) revelou alguns fatores relacionados ao PSR que podem estar interferindo nesse resultado. Os achados da fiscalização serão apresentados oportunamente, após a apreciação do relatório técnico.

Diante do exposto, em consonância com a análise contida no parecer prévio do TCU do ano passado, rejeitam-se a meta do objetivo 0513 e o resultado intermediário 0201 quanto à confiabilidade e registra-se que resta prejudicada a análise de desempenho diante da baixa qualidade dos indicadores

por não propiciarem interpretações relevantes e representativas dos objetivos das políticas às quais estão relacionados.

Importante ressaltar que é difícil a tarefa de se criar indicadores que contemplem amplas características relacionadas a temas de elevadas complexidades e que envolvem a utilização de dados oriundos de diversos órgãos.

Por concluso, não se verifica pertinência na adoção do índice ISA devido às fragilidades relacionadas à qualidade e à confiabilidade para representar fidedignamente a sustentabilidade da agropecuária, bem como percebe-se a insuficiência desse indicador para aferir os resultados do programa 1031.

3.3.11. Programa Finalístico 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento

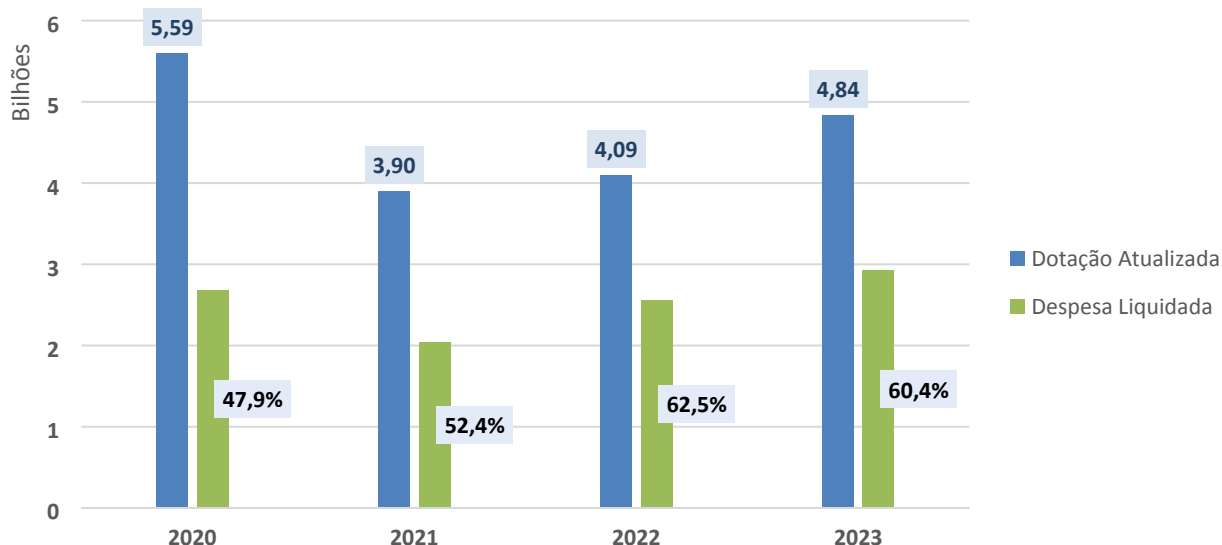
De acordo com informações extraídas do Siop, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) estruturou, por meio do Programa 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento, medidas com o objetivo de garantir a segurança pública, combater a corrupção e enfrentar a criminalidade, a fim de assegurar aos cidadãos o direito à segurança e contribuir para uma sociedade livre de violência.

No mencionado programa, foi estabelecido o objetivo "1206 - Fortalecer a prevenção e o enfrentamento à criminalidade com ênfase no combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento". Esse objetivo inclui uma única meta, "050N – Realizar 40.000 operações de combate à criminalidade durante o período do PPA", nos anos 2020-2023, conforme a Lei 13.971/2019, bem como contempla o indicador "8661 - Índice de Operações de Combate à Criminalidade", cujos resultados desejados são a redução da criminalidade, o aumento da percepção de segurança e melhoria da imagem do país e das instituições.

De acordo com a Nota Técnica 2/2019/DCPLAM/CGGE/SPO/SE/MJ, o indicador tem como objetivo demonstrar que a integração das forças de segurança, juntamente com os esforços das instituições em realizar operações de combate à criminalidade e a implementação de um programa de combate ao crime nos municípios com maiores índices de criminalidade violenta, possibilitam a transformação da sociedade, aumentando a sensação de segurança dos cidadãos.

No tocante à execução orçamentária do referido programa, observam-se, no gráfico abaixo, os valores liquidados em relação às dotações orçamentárias atualizadas, ao longo dos últimos quatro exercícios financeiros, abrangendo todo o PPA 2020-2023.

Execução orçamentária do Programa 5016 dos últimos 4 anos



Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Considerando apenas o último exercício do PPA em tela, apresentam-se, a seguir, os valores da execução orçamentária do programa 5016, em 2023:

Execução orçamentária do programa 5016 em 2023

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
4.509	4.836	4.775	2.920	2.897

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

O programa contempla 5 indicadores intermediários e respectivas metas. A meta do objetivo e as metas dos resultados intermediários estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/meta prevista)
050N – Realizar 40.000 operações de combate à criminalidade durante o período do PPA	Número de Operações	10.504	18.618	40.000	64.826	162%
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (result. alcançado/ result. previsto)
0046 – Operações da força de cooperação penitenciária realizadas pela Senappen (*)	Número de Operações	3	10	12	24	200%
0047 – Operações de combate à criminalidade deflagradas pela Polícia Federal	Número de Operações	6.800	12.207	27.285	40.050	147%
0048 – Operações de combate ao crime realizadas pela Polícia Rodoviária Federal	Número de Operações	3.666	6.354	12.563	24.585	196%

0049 – Ampliação da abrangência territorial da metod. de enfrentamento à criminalidade violenta da SENASP (**)	Número de Cidades				5	
0050 – Operações integradas- planejadas e coordenadas pela SENASP (***)	Número de Operações	35	47	110	162	147%

Fonte: Elaboração própria a partir da PCPR 2023 e de dados do Siop.

(*) A partir de 1º/1/2023, a Senappen sucedeu ao Depen, órgão originalmente responsável pelo RI 0046 (Decreto 11.348, de 1º/1/2023).

(**) O Resultado Intermediário 0049 foi descontinuado pelo MJSP. Assim, seu resultado do quadriênio se restringe às operações previstas e realizadas em cinco municípios, em 2020.

(***) Originalmente era de responsabilidade da Sepé, cujas atribuições passaram para a Senasp, a partir de 1º/1/2023 (Dec. 11.348/2023).

Confiabilidade

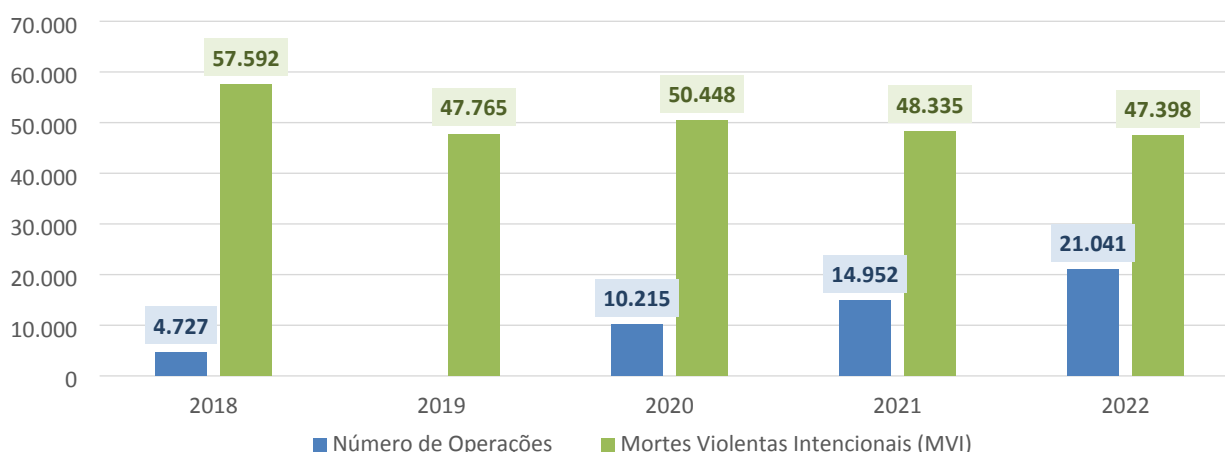
No que se refere à confiabilidade dos dados, verificou-se que eles são coletados pelos próprios órgãos responsáveis pelas operações de combate à criminalidade, o que reduz os riscos de avaliação e apropriação indevida. Assim, não foram encontradas razões para rejeitar a meta do objetivo 050N e dos resultados intermediários 0046, 0047, 0048, 0049 e 0050 sob a ótica da confiabilidade.

Desempenho das metas no período (2020 – 2023)

Conforme se verifica no quadro “Metas selecionadas para análise”, tanto a meta do objetivo quanto os resultados intermediários do exercício de 2023 foram superados com uma margem bastante folgada. O mesmo ocorreu relativamente à meta do objetivo e resultados intermediários do período do PPA (2020-2023). Assim, o resultado do quadriênio em tela (64.828 operações realizadas) superou em 162% a meta prevista para o período (40.000 operações). De igual modo, os resultados intermediários do período mostraram um elevado percentual de superação ante os resultados previstos para o quadriênio, variando de 147% a 200%. Cabe mencionar que, ao longo de todo o período do PPA 2020-2023, anualmente, verificaram-se superações, tanto das metas como dos resultados intermediários, em percentuais elevados, em sua maioria, o que pode indicar terem sido subestimados.

Considerando que o indicador “número de operações de combate à criminalidade” traduz um produto (ou “esforço”) e não um resultado com benefícios mensuráveis à sociedade, entende-se conveniente traçar um paralelo entre o mencionado indicador e a evolução da quantidade de Mortes Violentas Intencionais (MVI) verificadas no período, conforme dados extraídos da Tabela 3 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Cabe destacar que, segundo informação dessa mesma publicação, a partir do DataUNODC, sistema de dados do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas, o Brasil é o país com maior número absoluto de homicídios do planeta.

O indicador Mortes Violentas Intencionais corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora dele. Sendo assim, as MVI representam o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida, incluindo o número de policiais mortos. Trata-se de um parâmetro condizente para aferição de possível redução nos casos de crimes violentos, que é um dos objetivos do Programa 5016.

Comparativo entre o número de operações realizadas X Mortes Violentas Intencionais (MVI)


Fonte: Siop e Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Observe-se que, embora não integrem o período abrangido pelo PPA 2020-2023, para facilitar a compreensão, foram apresentados dados de MVI a partir do ano de 2018. O exercício de 2018 foi apresentado em razão de ser o período utilizado pelo MJSP como linha de base para estimar o quantitativo de operações executadas durante o PPA. Já para o ano de 2019, apresenta-se apenas a quantidade de MVI para registrar o patamar imediatamente anterior ao início das ações do PPA, servindo como ponto de partida para avaliação de sua evolução ao longo do período considerado.

Da análise do gráfico evidencia-se que, mesmo com a quantidade de operações de combate à criminalidade realizadas no exercício de 2020, início do PPA, superando em mais do que o dobro o número registrado na linha de base de 2018, a quantidade de Mortes Violentas Intencionais (MVI) aumentou em relação ao registrado em 2019.

Nos exercícios de 2021 e 2022, foi constatado um aumento significativo no número de operações realizadas em comparação com a linha de base, mais do que quadruplicando sua quantidade em 2022. Em que pese tal aumento, verificaram-se reduções discretas no número de ocorrências de mortes violentas em relação aos anos anteriores (2021 x 2020: -4,19%; 2022 x 2021: -1,94%). Ademais, cabe frisar que, mesmo ante as reduções observadas, o patamar atingido em 2022 ainda é equivalente aos níveis registrados em 2019, ano em que as iniciativas propostas para combater a criminalidade, conforme previsto no Plano Plurianual, ainda não haviam iniciado.

No concernente ao exercício de 2023, constata-se que tal realidade não se alterou. Conforme dados divulgados no Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Justiça e Segurança Pública do mencionado exercício, o número de Mortes Violentas Intencionais apresentou uma redução de 3,35% em 2023 em comparação a 2022. Evidencia-se, assim, que o pequeno percentual anual de redução no número de mortes violentas observado em 2021 e 2022 mantém-se baixo em 2023, embora o número de operações de combate à criminalidade realizadas nesse exercício (18.618) corresponda ao quádruplo do registrado pela linha de base de 2018 (4.727).

Portanto, ainda que a política pública requeira certo tempo para apresentar impactos visíveis sobre a realidade da sociedade, a comparação entre os indicadores apresentados, mesmo que sujeita a limitações, é suficiente para destacar a necessidade de ajustes no sentido de que sejam adotados indicadores de resultado, instrumento apropriado para avaliar a efetividade do programa, e não indicadores de esforços, como adotado pela administração pública federal no programa em tela.

Por fim, conforme gráfico da execução orçamentária do programa 5016, observa-se ter havido um aumento real de 43% das despesas liquidadas em 2023 em comparação a 2021, já descontada a inflação do período, sem que se tenha registrado redução significativa do quantitativo de MVI, no mencionado intervalo temporal, o que reforça a necessidade da adoção de indicadores de resultado sugerida acima.

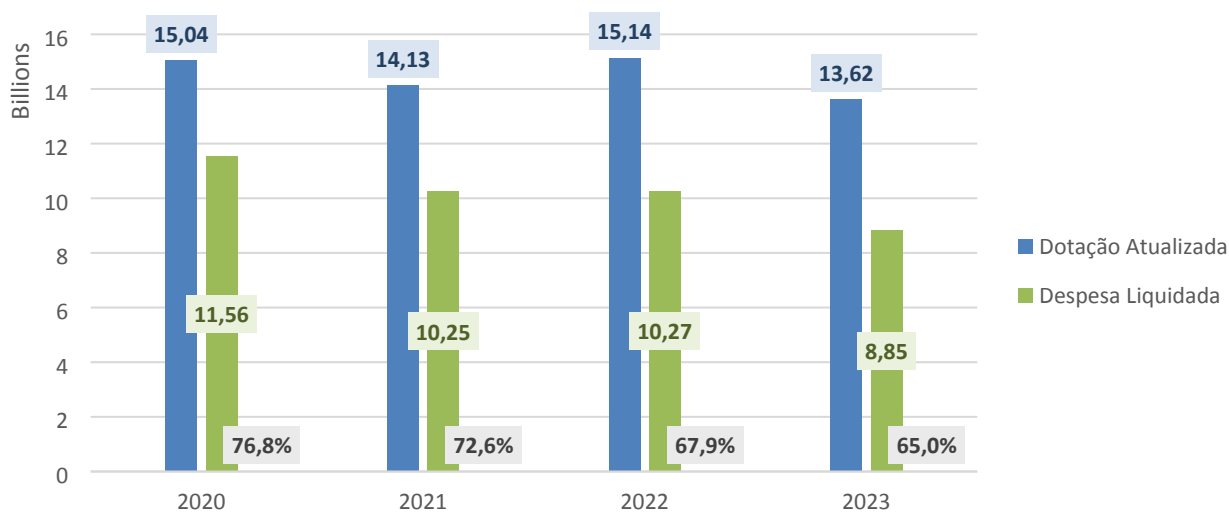
3.3.12. Programa Finalístico 6012 - Defesa Nacional

O Programa Defesa Nacional foi elaborado e inserido no PPA 2020-2023 de modo a se conciliar com a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END), a Política Setorial de Defesa (PSD) e a Estratégia Setorial de Defesa (ESD). O objetivo do referido programa tem relação estreita com o Eixo Institucional “Garantir a Soberania e Promover os Interesses Nacionais”, da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil (EFD) 2020-2031. Além disso, está alinhado com as diretrizes, desafios e orientações do Eixo Econômico relacionados ao Setor de Defesa.

O principal problema tratado pelo Programa Defesa Nacional é a diversidade de ameaças externas e internas, potenciais ou manifestas, que atentem contra a defesa nacional, ou contra a garantia dos poderes constituídos e da lei e da ordem. O Programa tem como propósito preparar as Forças Armadas para a defesa do país contra esta multiplicidade de ameaças, bem como a proteção de sua ordem institucional e de suas riquezas.

O gráfico abaixo demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos do programa.

Execução orçamentária do Programa Defesa Nacional – 2020-2023



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Execução orçamentária do programa em 2023

R\$ milhões				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
12.793	13.620	13.535	8.853	8.695

Fonte: Siop.

Análise das metas

O desempenho do Programa é avaliado por meio de indicador denominado “Grau de Operacionalidade das Forças Armadas”. Para o período de 2020 a 2023, foi estabelecida a meta de 73,50% para esse indicador. Adicionalmente, foram criados Resultados Intermediários para monitorar a evolução dos projetos estratégicos da Defesa, direcionados ao desenvolvimento, aquisição e modernização de meios navais, terrestres e aéreos. A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para 2023	Resultado alcançado em 2023	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)
Índice de Operacionalidade das Forças Armadas	Percentual (%)	73,5	79,99	73,5	79,99	108,83%
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para 2023	Resultado alcançado em 2023	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023	Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto)
0118 - Submarinos convencionais entregues à Marinha do Brasil	Unidade	2	2	2	2	100%
0120 - Comissionamento dos Estaleiros e da Base Naval (Prosub) para operação de submarinos convencionais	Percentual (%)	80	77,22	80	77,22	96,53%
0121 - Viaturas Blindadas Sobre Rodas, do Programa Guarani, incorporadas ao Exército Brasileiro	Unidade	642	705	642	705	109,81%
0123 - Viaturas Blindadas sobre rodas do sistema Astros na versão MK3M e MK-seis incorporadas ao Exército Brasileiro	Unidade	89	83	89	83	93,26%
0148 - Aeronaves de Caça FX-2 entregues à Força Aérea Brasileira (Projeto FX-2).	Unidade	8	6	8	6	75%
0149 - Cargueiros Táticos KC - 390 entregues à FAB.	Unidade	7	6	7	6	85,71%
0150 - Helicópteros multiemprego entregues às Forças Armadas	Unidade	43	43	43	43	100%
0144 - Participação em eventos de adestramentos, nacionais e internacionais	Unidade	25	17	89	67	75,28%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023, de dados do SIOP e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

Embora não tenha se verificado falhas ou distorções relevantes nas metas ou resultados apresentados, há um fato pertinente a ser ressaltado nas metas 0118 - Submarinos convencionais entregues à Marinha do Brasil, 0120 - Comissionamento dos Estaleiros e da Base Naval (Prosub) para operação de submarinos convencionais, 0148 - Aeronaves de Caça FX-2 entregues à Força Aérea Brasileira (Projeto FX-2) e 0150 - Helicópteros multiemprego entregues às Forças Armadas.

Nas referidas metas, o número previsto inicialmente para o ano de 2023 era maior que o apresentado na PCPR 2023. Para a meta 0118, o número para 2023 era de três (3) submarinos, não dois (2); para a meta 0120, o percentual de comissionamento dos estaleiros para 2023 era de 86%, não 80%; para a meta 0148, o número para 2023 era de nove (9) caças FX-2, não oito (8); e para a meta 0150, o número para 2023 era de 44 helicópteros, não 43. Esses números constam do Caderno do PPA 2020-2023 do Ministério da Defesa, publicado em 2022.

Não obstante ajustes nas metas serem permitidos pelo Guia de Revisão do PPA 2020-2023 e serem habituais em um contexto de planejamento flexível, tais ajustes podem afetar a percepção dos leitores da PCPR 2023, uma vez que uma meta menor eleva o percentual de alcance dessa meta, dado este que consta na referida Prestação de Contas. No caso da meta 0150, o ajuste de 44 para 43 no número de helicópteros entregues às Forças Armadas, embora pequeno, fez com que o percentual de atingimento da meta chegasse a 100%, já que o resultado alcançado no período foi exatamente de 43 aeronaves entregues.

Desempenho das metas no período (2020 – 2023)

A principal meta do Programa Defesa Nacional para o período era a de manter o Índice de Operacionalidade das Forças Armadas (IOPFA) em 73,5%. Com o resultado de 79,99% do referido índice, a meta foi atingida e superada. Em relação aos resultados intermediários, por outro lado, cinco (5) das oito (8) metas não foram atingidas.

Embora os resultados intermediários propostos guardem pertinência para com o grande objetivo do programa para o período, isto é, chegar ao final de 2023 com 73,5% de IOPFA, o fato de ele ser não apenas atingido como superado, ao mesmo tempo em que a maior parte dos resultados intermediários não são atingidos, revela certo grau de incongruência.

Segundo o Manual Técnico do PPA - MTPPA 2020-2023, “Resultado Intermediário é um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo ou meta do Programa”. Nesse sentido, o concomitante alcance e superação do objetivo principal e o não cumprimento da maioria dos resultados intermediários podem indicar que outros fatores relevantes para o objetivo foram omitidos, o que não é uma irregularidade *per se*, dada a ampla liberdade para gerenciar os resultados intermediários prevista no Guia de Revisão do PPA, mas que afeta negativamente a transparência e a qualidade dos dados disponibilizados aos usuários, sejam eles membros de outros Poderes ou da própria sociedade.

Outras informações relevantes

Em 2023, o TCU realizou recente fiscalização (TC 007.869/2023-1, Rel. Min. Antonio Anastasia), fruto de solicitação do Congresso Nacional para avaliar o controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro (EB), o qual se restringe às atividades realizadas por colecionadores, atiradores desportivos e caçadores (CAC) e aos militares (Forças Armadas, Polícias e Corpos de Bombeiros Militares). Portanto, o objeto da fiscalização não contemplou o controle de armas realizado pela Polícia Federal, que detém a competência de gerenciar, autorizar e controlar o uso de armas para fins de defesa pessoal.

O relatório aponta um conjunto de falhas na fiscalização e no controle de armas de fogo por parte do Exército, as quais serão oportunamente apresentadas aos órgãos envolvidos, após apreciação deste Tribunal. De qualquer maneira, cumpre ressaltar que a situação encontrada pela auditoria compromete a efetividade do controle de armas de fogo, fato esse com potencial reflexo na segurança dos cidadãos e da sociedade.

4. CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do Governo Federal nas finanças públicas, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam verificar a conformidade dessa atuação às normas regentes. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Ressalta-se que, dadas as limitações inerentes ao trabalho, tais como volume e nível de agregação dos dados examinados, o resultado dessa avaliação não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em analogia ao disposto no art. 206 do Regimento Interno (RITCU).

O presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2023 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Além disso, são apresentadas as manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de fiscalização correspondentes.

Nesse sentido, apresentam-se as verificações realizadas com relação à observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, com vistas a embasar a opinião a ser emitida pelo Tribunal de Contas da União no parecer prévio, conforme estabelece o art. 228 do Regimento Interno do Tribunal.

Assim, o presente capítulo é composto por duas seções. A segunda seção (4.2) decorrerá das análises realizadas na primeira (4.1) e que está dividida em três tópicos que tratam do cumprimento da legislação.

O tópico 4.1.1 apresenta a análise do cumprimento de preceitos da Constituição Federal, especialmente quanto: à abertura de créditos adicionais; à aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde; à execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual; à Regra de Ouro das finanças públicas (inciso III, art. 167, da CF/1988); à execução do orçamento de investimento; à aplicação mínima de recursos em irrigação; e ao limite das despesas primárias.

O tópico 4.1.2 traz a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente em relação aos limites e/ou parâmetros estabelecidos para: metas fiscais; contingenciamento; receita corrente líquida; despesas com pessoal; disponibilidades de caixa e restos a pagar; operações de crédito; concessão de garantias; instituição de renúncias de receitas; e criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Em seguida, o tópico 4.1.3 contempla a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à execução de metas e prioridades do exercício de 2023.

Por fim, a seção 4.2 contém a opinião do Tribunal de Contas da União sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, resultante das verificações demonstradas neste capítulo, a ser emitida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativo ao exercício de 2023.

4.1. Cumprimento da legislação

4.1.1. Constituição Federal

4.1.1.1. Abertura de Créditos Adicionais

No exercício de 2023, nos créditos adicionais analisados, não foram identificados desvios às normas que regem a matéria, notadamente àquelas previstas na Constituição Federal (CF/1988), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2023) e na Lei Orçamentária Anual (LOA 2023).

A abertura de créditos adicionais deve seguir os critérios dispostos na CF/1988 e na legislação orçamentária e financeira que tratam do tema, citam-se os constantes dos arts.: 165 a 167 da CF/1988; 40 a 46 da Lei 4.320/1964; 50 a 67 da LDO 2023; e 4º da LOA 2023.

A Constituição Federal de 1988, no art. 165, estabelece as bases para o processo orçamentário, exigindo a elaboração do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais pelo Poder Executivo. O parágrafo 8º desse artigo define que a Lei Orçamentária Anual deve se restringir à previsão de receita e à fixação de despesa, permitindo apenas autorizações específicas para créditos suplementares e operações de crédito.

Conforme art. 41 da Lei 4.320/1964, os créditos adicionais são classificados em suplementares, destinados ao reforço de dotação orçamentária; especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Ainda, conforme o art. 42 da Lei 4.320/1964, os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. E, nos termos do art. 43 da referida lei, a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, sendo recursos para fins desse artigo o superávit financeiro; os provenientes de excesso de arrecadação; os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; e o produto de operações de créditos autorizadas.

Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que podem ser reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, conforme estabelecido no § 2º do art. 167 da CF/1988 e no art. 45 da Lei 4.320/1964.

Quanto à abertura dos créditos extraordinários, é condicionada ao atendimento de despesas imprevistas e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, por exigência do § 3º do art. 167 da CF/1988. Essas hipóteses têm sido entendidas como exemplificativas, estendendo-se o disposto no comando constitucional a situações equiparáveis às existentes em situações “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (Acórdão 2.184/2017-TCU-Plenário, relatora: Ministra Ana Arraes).

A LDO 2023 estabelece regras gerais para a abertura e reabertura de créditos adicionais. Em seu art. 51, dispõe que a abertura de créditos suplementares e a abertura e reabertura de créditos especiais devem ser compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida nessa Lei ou com os limites individualizados de que tratam os incisos I a V do *caput* do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). E, quando se mostrarem incompatíveis, devem ser realizados os cancelamentos compensatórios em anexo específico. Registre-se que o art. 107 do ADCT foi revogado pela Emenda Constitucional 126/2022, c/c a Lei Complementar 200, de 30/8/2023.

Já o art. 57 da LDO 2023 estabelece que a reabertura dos créditos especiais será efetivada mediante ato próprio dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Ainda, no mesmo sentido que o art. 51 dessa lei, condiciona a reabertura dos créditos especiais, quando relativa aos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, à anulação de dotações orçamentárias, relativas a despesas primárias aprovadas na LOA 2023, no montante que exceder os limites a que se refere o art. 107 do ADCT ou que tornar a despesa autorizada incompatível com meta de resultado primário estabelecida na LDO.

A LOA 2023 trata da abertura de créditos suplementares aos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no art. 4º, reproduzindo parte das regras gerais da LDO e estabelecendo regras específicas conforme os casos de suplementação. Nos termos do art. 4º da LOA 2023, fica autorizada a abertura de créditos suplementares desde que: sejam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2023, e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do ADCT; observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; não cancelem dotações, inclusive aquelas classificadas com “RP 2”, incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos §7º a § 10 desse artigo; e atendam a condições específicas dispostas em seus parágrafos, incisos e alíneas.

As condições específicas dispostas nos desdobramentos do art. 4º da LOA 2023 são reproduzidas na Portaria SOF/MPO 14, de 16/2/2023, e suas alterações, que estabeleceu procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, no exercício de 2023. Essa portaria dividiu as alterações orçamentárias em agrupamentos, apresentados no seu Anexo “Tabelas de Tipos de Alterações Orçamentárias”, visando à organização das regras e dos normativos aplicáveis a cada espécie.

A análise de conformidade das alterações orçamentárias referentes aos créditos suplementares foi realizada por meio do exame dos sete principais tipos de alterações (91,5% do valor total dos créditos), priorizados segundo o critério de materialidade, são os tipos: “101b”; “102a”; “102g”; “103p”; “120”; “402a”; e “104a”. As informações foram obtidas, principalmente, a partir de dados extraídos do Siop.

Com relação aos créditos extraordinários, a fim de confirmar o caráter de imprevisibilidade e urgência das respectivas despesas, foi também utilizado o critério de materialidade e assim foram analisadas as medidas provisórias que abarcam 97,3% do valor total dos créditos, a seguir: 1.168, de 3/4/2023; 1.197, de 22/11/2023; e 1.200, de 20/12/2023.

A responsabilidade pelas informações relativas aos créditos adicionais é da Secretaria de Orçamento Federal, com base no art. 26, incisos II, V e VIII do Decreto 11.353/2023.

No ano de 2023, as despesas inicialmente aprovadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) somaram R\$ 5,197 trilhões, enquanto a dotação atualizada (LOA + créditos adicionais) ao final do exercício foi de R\$ 5,345 trilhões (acréscimo de aproximadamente R\$ 147,6 bilhões).

A tabela a seguir apresenta os valores abertos por tipo de crédito adicional, conforme art. 41 da Lei 4.320/1964, no exercício de 2023:

Abertura de créditos adicionais – OFSS

R\$ bilhões	
Créditos Adicionais	2023
Suplementares	264,9
Especiais	99,6
Extraordinários	97,3

Créditos Adicionais	2023
Total Bruto	461,8
Cancelamentos	-314,2
Total Líquido	147,6

Fonte: Tesouro Gerencial.

Note-se que, do valor total de créditos adicionais abertos em 2023 (R\$ 461,8 bilhões), foram deduzidos R\$ 314,2 bilhões, a título de cancelamentos, perfazendo o montante líquido de R\$ 147,6 bilhões. Considerando que, para a análise de conformidade relacionada à abertura de créditos adicionais é necessário, entre outros, o exame dos valores totais autorizados, os itens subsequentes desta seção apresentam os montantes brutos dessas alterações orçamentárias.

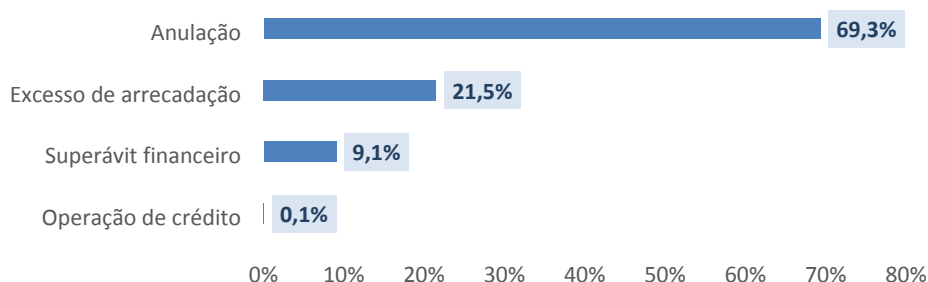
Do valor total de R\$ 264,9 bilhões de créditos suplementares, R\$ 257 bilhões (97%) foram abertos por meio de ato próprio, conforme art. 4º da LOA, e R\$ 7,9 bilhões (3%), por meio de lei específica.

Quanto aos créditos especiais, o montante de R\$ 99,6 bilhões refere-se aos créditos abertos e reabertos em 2023. Todos os créditos abertos foram autorizados por meio de lei. Houve a reabertura de somente um crédito especial, no valor de R\$ 4,46 milhões, por ato do Poder Judiciário, referente a crédito especial autorizado nos últimos quatro meses do exercício anterior.

Os créditos extraordinários, no valor de R\$ 97,3 bilhões, foram, em sua totalidade, abertos por meio de medida provisória e, de acordo com a amostra analisada, destinados a despesas imprevisíveis e urgentes. Em 2023, não houve reabertura de créditos extraordinários, nos termos autorizados pelo § 2º do art. 167 da CF/1988.

Observando-se as fontes de financiamento, constata-se que: 69,3% do total foi suportado por anulação de dotações (R\$ 320,2 bilhões); 21,5%, por excesso de arrecadação (R\$ 99,4 bilhões); 9,1%, por superávit financeiro (R\$ 42 bilhões); e 0,1%, por operação de crédito (R\$ 280 milhões). Cumpre destacar que no montante de anulação de dotações está incluída a redução de dotações de créditos extraordinários de medidas provisórias que perderam eficácia (§§ 3º e 4º do art. 54 da LDO 2023), no valor total de R\$ 5,98 bilhões, conforme esclarecido na Prestação de Contas do Presidente da República de 2023.

Abertura de créditos adicionais por fontes de financiamento



Fonte: Siop.

Créditos Extraordinários – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Os créditos extraordinários abertos em 2023 (R\$ 97,3 bilhões) foram destinados majoritariamente à ação orçamentária relativa às despesas com precatórios, correspondendo a 95% do montante total. Apenas cinco ações orçamentárias receberam 98% dos recursos decorrentes da abertura dos créditos extraordinários, conforme detalhamento a seguir.

Créditos extraordinários abertos em 2023 por ação orçamentária

Ação Orçamentária	R\$ milhões	
	Valor	%
0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	92.429	95,0%
22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil	1.014	1,0%
00VP - Transferência Temporária aos Estados e ao Distrito Federal a Título de Compensação pelos Efeitos da Lei Complementar nº 194, de 2022	879	0,9%
00G5 - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	714	0,7%
00W1 - Auxílio Extraordinário Destinado a Pescadores e Pescadoras Profissionais Artesanais Beneficiários do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - Seguro Defeso - Cadastrados em Municípios da Região Norte	300	0,3%
Outras	1.949	2,0%
Total	97.286	100%

Fonte: Siop.

Em consonância com a ação orçamentária que recebeu mais recursos, o órgão “Encargos Financeiros da União”, no qual são alocados recursos a serem utilizados para saldar compromissos relativos à dívida da União, recebeu a maior parte dos créditos (66,9%), seguido pelo Ministério da Previdência Social (28,8%).

Créditos extraordinários abertos por Órgão

Órgão	R\$ milhões	
	Valor	%
Encargos Financeiros da União	65.078	66,9%
Ministério da Previdência Social	27.999	28,8%
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	1.064	1,1%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	879	0,9%
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	816	0,8%
Ministério da Defesa	352	0,4%
Ministério da Agricultura e Pecuária	200	0,2%
Operações Oficiais de Crédito	200	0,2%
Ministério das Cidades	195	0,2%
Ministério dos Povos Indígenas	147	0,2%
Ministério da Saúde	142	0,1%
Ministério da Justiça e Segurança Pública	127	0,1%
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	87	0,1%
Total	97.286	100,0%

Fonte: Siop.

Quanto às fontes de financiamento dos créditos extraordinários, 71% (R\$ 69,04 bilhões) foram recursos advindos de excesso de arrecadação e 28,7% (R\$ 27,9 bilhões), de superávit financeiro. As fontes oriundas de anulação de dotações e de operações de crédito corresponderam a menos de 1%. Assim, as fontes de financiamento utilizadas estão em conformidade com o art. 43 da Lei 4.320/1964.

A fim de confirmar o caráter de imprevisibilidade e urgência das despesas relativas aos créditos extraordinários abertos em 2023, utilizando-se o critério de materialidade, foram analisadas as medidas provisórias que abarcam 97,3% do valor total dos créditos, a seguir: 1.168, de 3/4/2023; 1.197, de 22/11/2023; e 1.200, de 20/12/2023.

A MP 1.168, de 3/4/2023, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 640,1 milhões em favor dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Meio Ambiente e

Mudança do Clima; Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e Ministério dos Povos Indígenas.

Conforme exposição de motivos (EM) da referida MP, EM 18/2023 MPO, a abertura do crédito extraordinário visava ao atendimento de medidas emergenciais necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das comunidades indígenas, nos termos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709. Além disso, a situação que justificava a abertura do crédito caracterizava-se como típica de calamidade pública, reconhecida pelo Ministério da Saúde ao declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), em decorrência de desassistência sanitária à população Yanomami, por intermédio da Portaria GM/MS 28, de 20/1/2023.

Ao analisar a execução orçamentária, verificou-se que as ações orçamentárias às quais foram destinados os recursos estão coerentes com a situação que justificou a abertura dos créditos extraordinários.

A MP 1.197, de 22/11/2023, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 879,2 milhões alocados na estrutura orçamentária “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios”. De acordo com a EM 84/2023 MPO, o crédito visava ao atendimento de despesas referentes à Lei Complementar (LC) 201/2023, que dispõe sobre a compensação devida pela União aos estados e ao Distrito Federal, a título de quitação total do valor devido em razão da redução da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nos termos dos arts. 3º e 14 da LC 194/2022. A abertura desse crédito extraordinário foi amparada pelo § 5º do art. 2º da citada LC 201/2023, que dispõe que as transferências diretas dos valores de que trata os §§ 2º e 3º desse artigo referente a 2023 “são consideradas urgentes e imprevisíveis, justificada a abertura de crédito extraordinário à lei orçamentária anual para quitação”.

Por fim, a MP 1.200, de 20/12/2023, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 93,1 bilhões em favor dos órgãos: Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e da estrutura orçamentária Encargos Financeiros da União. Todo o montante dos recursos foi alocado em ações orçamentárias destinadas ao pagamento de precatórios.

Conforme EM 100/2023 MPO, o crédito extraordinário objetivava o cumprimento de decisão judicial de mérito do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7064 e 7047, apresentadas em face das Emendas Constitucionais 113 e 114, de dezembro de 2021. Essas emendas alteraram o rito constitucional de orçamentação e pagamento dos precatórios federais, principalmente a partir da imposição de limite transitório de pagamento anual dos débitos decorrentes de sentenças judiciais da Fazenda Pública, que deveria vigor até o exercício de 2026.

O STF concluiu pela procedência parcial das ADIs 7064 e 7047 e pela inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ainda, em sua decisão, o STF deferiu o pedido de abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos nos exercícios financeiros de 2022 a 2026, reconhecendo os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência e a possibilidade de edição de medida provisória para viabilizar os referidos pagamentos no exercício de 2023.

Conforme o exposto, com base na amostra analisada, conclui-se que não foram encontrados indícios de abertura de créditos extraordinários em desacordo com os requisitos constitucionais e legais que regem a matéria.

Créditos Especiais - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Os créditos especiais abertos e reabertos em 2023 (R\$ 99,6 bilhões) foram financiados por meio de recursos de anulação de dotações, R\$ 76,4 bilhões (76,7%); excesso de arrecadação, R\$ 15,5 bilhões (15,6%); e, superávit financeiro, R\$ 7,7 bilhões (7,7%), em conformidade com as fontes de recursos previstas no art. 43 da Lei 4.320/1964.

Verificou-se que todos os créditos especiais abertos em 2023 foram autorizados por meio de lei, conforme art. 42 da Lei 4.320/1964. Três leis contemplaram 94,4% do valor total dos créditos, são as leis: 14.578, de 10/5/2023, abre crédito no valor de R\$ 71,4 bilhões; 14.581, de 11/5/2023, abre crédito no valor de R\$ 7,3 bilhões; e, 14.727, de 22/11/2023, abre crédito no valor de R\$ 15,2 bilhões.

No ano de 2023, houve reabertura de somente um crédito especial, no valor de R\$ 4,46 milhões, mediante Resolução 820, de 20/3/2023, do Conselho da Justiça Federal. Foram reabertos, em favor da Justiça Federal, os saldos dos créditos especiais abertos pelas Leis 14.482 e 14.486, de 21/12/2022, e pela Lei 14.502, 23/12/2022. A fonte de recursos utilizada foi a anulação de dotações. Trata-se, assim, de reabertura de crédito especial autorizado nos últimos quatro meses do exercício anterior, reaberto nos limites de seus saldos, conforme art. 167, § 2º, da CF/1988.

Ante o exposto, conclui-se que não foram encontrados indícios de abertura de créditos especiais em desacordo com os requisitos constitucionais e legais que regem a matéria.

Créditos Suplementares - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Por meio de consulta ao Siop, verificou-se que os créditos suplementares abertos em 2023 (R\$ 264,9 bilhões) se enquadraram em 30 tipos de alterações, conforme classificação da Portaria SOF/MPO 14/2023.

Para se verificar a conformidade das alterações orçamentárias realizadas, foram analisados os sete principais tipos de alterações (91,5% do valor total dos créditos), priorizados conforme critério de materialidade. As conclusões foram obtidas, principalmente, a partir de dados extraídos do Siop.

Créditos suplementares por tipo de alteração orçamentária em 2023

	R\$
Tipo de Alteração	Valor do Crédito
101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso I, alínea “b”)	134.107.545.528
102a - Suplementação de RP 1, exceto de despesas atendidas pelo tipo 102g (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II)	54.947.202.709
102g - Suplementação de RP 1 de despesas com pessoal e encargos sociais ou sentenças judiciais (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II)	25.806.563.634
103p - Suplementação de RP 2, realizada após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2023 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso III, alínea “k”)	8.530.468.928
120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	7.900.944.581
402a - Suplementação de RP 1 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II)	5.696.407.853
104a - Remanejamento entre GND 4 e 5 classificados como RP 2 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso IV)	5.382.776.206
Outros tipos de alterações	22.496.267.760
Total	264.868.177.199

Fonte: Siop.

Na sequência segue o detalhamento dos tipos de alterações analisados, sendo apresentadas as informações que são essenciais para a verificação da conformidade dos créditos suplementares realizados em face dos critérios legais, sobretudo aos previstos no art. 4º da LOA 2023. Reprisa-se que os requisitos legais exigidos para cada tipo de alteração orçamentária estão referenciados no Anexo da Portaria SOF/MPO 14/2023.

Em termos de valor (R\$ 134,11 bilhões), o principal tipo de alteração foi o “101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso I, alínea “b”)”. Todo o montante dos recursos foi alocado em ações relativas ao serviço da dívida pública: 0272 - Dívidas Internas das Administrações Direta e Indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assumidas pela União (Lei nº 8.727, de 1993); 0425 - Serviços da Dívida Pública Federal Externa; e 0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna. Ainda, a fonte de recursos dos créditos foi a anulação de dotações consignada ao Grupo de Natureza de Despesas (GND) 6 – Amortização da Dívida.

O segundo principal tipo de alteração (R\$ 54,9 bilhões) foi o “102a - Suplementação de RP 1, exceto de despesas atendidas pelo tipo 102g (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II)”. Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com "RP 1", por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações (R\$ 36,45 bilhões), de excesso de arrecadação (R\$ 13,25 bilhões) e de superávit financeiro (R\$ 5,2 bilhões).

O terceiro principal tipo de alteração (R\$ 25,8 bilhões) foi o “102g - Suplementação de RP 1 de despesas com pessoal e encargos sociais ou sentenças judiciais (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II)”. Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com "RP 1", por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações (R\$ 25,75 bilhões) e de excesso de arrecadação (R\$ 55,95 milhões).

O quarto principal tipo de alteração (R\$ 8,53 bilhões) foi o “103p - Suplementação de RP 2, realizada após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2023 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso III, alínea “k”)”. Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com “RP 2”, por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações classificadas com "RP 1" (R\$ 3,93 bilhões) e "RP 2" (R\$ 4,6 bilhões).

O quinto tipo de alteração (R\$ 7,9 bilhões) foi o “120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA”. Esses créditos suplementares foram autorizados por meio de leis específicas. Os recursos utilizados foram provenientes de anulação de dotações (R\$ 7,1 bilhões), de excesso de arrecadação (R\$ 112 milhões) e de superávit financeiro (R\$ 649 milhões). As leis de abertura dos créditos são as apresentadas a seguir.

Leis de abertura de créditos suplementares em 2023

R\$		
Lei	Data de Publicação	Valor do Crédito
14.577	11-05-2023	4.182.427.220
14.630	26-07-2023	5.381.500
14.632	26-07-2023	40.355.174
14.633	26-07-2023	497.949.810
14.702	23-10-2023	1.296.794.736
14.709	26-10-2023	483.178.068
14.710	26-10-2023	39.700.000
14.760	22-12-2023	25.891.727
14.761	22-12-2023	11.639.590

14.776	27-12-2023	10.950.000
14.777	27-12-2023	5.087.628
14.781	27-12-2023	65.037.000
14.782	27-12-2023	405.538.500
14.783	28-12-2023	831.013.628
Total		7.900.944.581

Fonte: Siop.

O sexto tipo de alteração (R\$ 5,7 bilhões) foi o “402a - Suplementação de RP 1 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II)”. Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com “RP 1”, por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações.

Por fim, o último tipo de alteração analisado (R\$ 5,38 bilhões) foi o “104a - Remanejamento entre GND 4 e 5 classificados como RP 2 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso IV)”. Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com “RP 2”, alocados aos GNDs “4 - Investimentos” (R\$ 5,37 bilhões) e “5 - Inversões Financeiras” (R\$ 10 milhões), por meio da utilização de recursos provenientes desses mesmos grupos de natureza de despesa (GNDs 4 e 5). Com relação ao limite de anulação de até 25%, verificou-se que o Siop possui regra de verificação que indica quando “a dotação anulada ultrapassa o limite disponível para anulação do tipo de alteração orçamentária”, situação que impede o prosseguimento do pedido de crédito suplementar.

Convém registrar que, nos seis tipos de alteração analisados que são abarcados pelo art. 4º da LOA 2023, não se constatou cancelamento de dotações classificadas como emendas.

Conforme o exposto, considerando a amostra em exame, a partir da análise da conformidade de abertura dos créditos suplementares (classificados por tipo de alteração orçamentária nos termos do Anexo da Portaria SOF/ME 1.110, de 9/2/2022, e suas alterações) em relação aos dispositivos constantes do art. 4º da LOA 2023 e às demais normas que regem a matéria, conclui-se que não foram encontrados indícios de abertura de crédito suplementar em desacordo com os requisitos legais.

4.1.1.2. Apuração da Aplicação do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

No exercício de 2023, a União cumpriu a regra de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

O critério de aplicação mínima em MDE é o valor do mínimo calculado para o exercício de 2017, apurado nos termos do art. 212 da Constituição Federal, e corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos exercícios posteriores, de acordo com os arts. 106 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (incluídos pela Emenda Constitucional 95/2016). Para efeitos de cálculo, são consideradas as despesas empenhadas.

O critério deve ser apurado em conformidade com os arts. 212 e 212-A da Constituição, os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) e os arts. 1º, 2º e 4º da Lei 12.858/2013, de modo que não devem ser considerados na aferição da aplicação mínima em MDE: i) despesas financiadas com a Contribuição do Salário-Educação e produto de sua aplicação; ii) despesas financiadas com recursos do Fundo Social destinados à educação e à saúde, bem como as financiadas com recursos da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural; iii) aquelas indicadas no art. 71 da LDB; iv) o excedente a 30% da complementação da União ao Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; e v) aposentadorias e pensões.

A metodologia de apuração do MDE na União sofreu alterações com as ECs 95/2016 e 113/2021, conforme detalhado nos pareceres prévios dos exercícios anteriores.

Nova alteração metodológica resultou do art. 9º da EC 126/2022, c/c a Lei Complementar 200, de 30/8/2023, porém só será exigível a partir do exercício de 2024, segundo entendimento do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.

Cabe ressaltar que a responsabilidade pela apuração do gasto mínimo em MDE é do Tesouro Nacional, nos termos do art. 52 da LRF, c/c o art. 72 da LDB e art. 37 do Decreto 11.907/2024.

O valor mínimo de referência para 2023 é o montante de referência calculado para 2022, no valor de R\$ 62,7 bilhões, corrigido pelo IPCA de 2022, de 5,79%, conduzindo ao valor de R\$ 66,41 bilhões.

Comparando-se o valor empenhado no exercício de 2023 (R\$ 100,8 bilhões) com o valor mínimo de referência (R\$ 66,4 bilhões), conclui-se que a União cumpriu a regra, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Cálculo do limite mínimo e aplicação em MDE

	R\$ milhões
Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
1. Valor mínimo obrigatório para gastos em MDE em 2022	62.776
2. Variação do IPCA entre Jan-Dez (2022) (%) (EC 113/2021)	1,0579
3. Valor mínimo obrigatório para gastos em MDE em 2023 (1) x (2)	66.411
4. Despesas empenhadas com MDE em 2023	100.848
Valor de execução excedente para o cumprimento limite mínimo constitucional (4 – 3)	34.437

Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE. Elaboração própria.

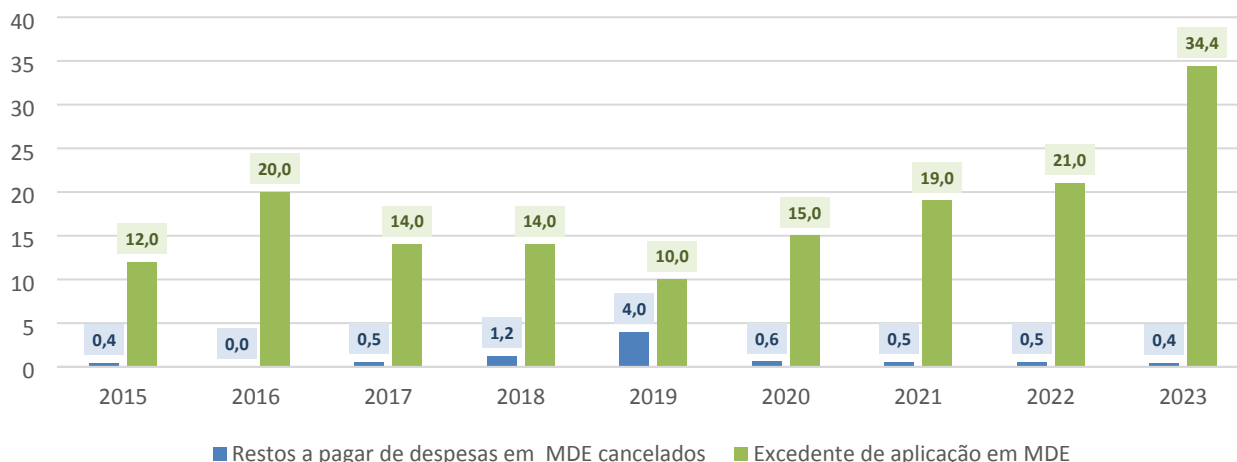
Diante do exposto, conclui-se que a União cumpriu a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2023, superando em R\$ 34,43 bilhões o valor mínimo. Ou seja, houve um excedente de mais de 51,8%.

No exercício de 2023, a União empenhou o montante de R\$ 100,8 bilhões com despesas de MDE elegíveis para o câmputo da aplicação mínima. Desse total, R\$ 91,7 bilhões foram liquidados e R\$ 9,1 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados. Historicamente, os cancelamentos de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos vinculados ao ensino não comprometem o valor mínimo do exercício de referência em face do excedente aplicado.

Ao se comparar o excedente aplicado com o cancelamento de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos vinculados ao ensino, verifica-se, no Anexo 8 do RREO de 2015 a 2023, que os cancelamentos foram baixos em comparação com o volume excedente aplicado nos exercícios de referência, conforme disposto no gráfico seguinte.

Restos a pagar de despesas em MDE cancelados e Excedente de aplicação em MDE

R\$ bilhões



Fonte: Anexo 8 do RREO – Dezembro dos anos de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Deve-se ressaltar, contudo, que o cálculo do excedente nesses exercícios foi pautado por diferentes critérios de aferição do mínimo constitucional em MDE. Nos exercícios de 2015 a 2017, o parâmetro era o art. 212 da CF/1988; de 2018 a 2020, a EC 95/2016; e de 2021 a 2023, a EC 95/2016 e a EC 113/2021. De tal modo, os excedentes observados de 2018 em diante teriam sido menores caso o critério de apuração permanecesse o mesmo dos anos anteriores da série em análise.

Adicionalmente, para garantir a continuidade do acompanhamento da série histórica e a transparência das informações, observa-se que a aplicação em MDE em 2023 performou o equivalente a 19,28% da receita líquida de impostos, ou seja, também restaria atendida a regra do art. 212 da CF/1988, temporariamente suspensa pela EC 95/2016 e que voltará a ser a balizadora para o cálculo do mínimo a partir de 2024, segundo a qual a aplicação em MDE deve corresponder no mínimo a 18% da receita líquida de impostos, como demonstrado na tabela em seguida (o excedente aplicado em MDE segundo esse parâmetro corresponderia a R\$ 6,7 bilhões em 2023).

Cálculo comparativo do limite mínimo de aplicação em MDE segundo as regras do art. 212 da CF/1988 e a da EC 95/2016

	R\$ milhões	
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	SIAFI ¹	RREO ²
(A) Valor de aplicação mínima calculado com base em 18% da receita de impostos após transferências do ano corrente - 2023 (CF, art. 212, regra suspensa)	94.148	94.148
(B) Valor de aplicação mínima para 2023 calculado com base na aplicação mínima em 2022 - corrigido pelo IPCA (regra da EC 95/2016 – vigente para 2023, conforme Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário)	66.411	66.411
(C) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em 2023	100.848	100.848

1. Fonte: Tesouro Gerencial;

2. Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2023 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Para efeito de controle orçamentário, a partir da LDO de 2018 (Lei 13.473/2017), passou-se a utilizar o Identificador de Uso “8” (ID-USO 8), previsto com a finalidade de identificar as despesas como MDE, consoante arts. 70 e 71 da LDB, no âmbito do Ministério da Educação (MEC). A presente análise leva em consideração tanto a marcação do ID-USO 8 quanto a comparação dessas ações orçamentárias com o respectivo enquadramento na LDB, em conformidade com as conclusões do trabalho que resultaram no Acórdão 626-2022-TCU – 1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

A partir de consulta ao Tesouro Gerencial, verificou-se que as despesas de MDE elegíveis para a aferição do mínimo constitucional, R\$ 100,8 bilhões, correspondem a 66,7% das despesas empenhadas na função educação em 2023, que totalizaram R\$ 151,1 bilhões (1,39% do PIB).

Os serviços da função educação são intensivos em mão de obra, de modo que as ações orçamentárias de MDE mais significativas foram para pagamento de pessoal ativo da área da educação, englobando os respectivos custos patronais e benefícios a servidores, que somaram mais de R\$ 59 bilhões nas ações 20TP – Ativos Cíveis da União e 09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

A segunda despesa mais volumosa de MDE ocorreu na ação 00SB – Complementação da União ao Fundeb (R\$ 38,9 bilhões), mas apenas o correspondente a 30% dessa despesa (R\$ 11,7 bilhões) foi computada no cálculo para a aferição do mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, em cumprimento à regra do inciso VIII do art. 212-A da Constituição Federal, conforme demonstrado na tabela em seguida.

Percentual da Complementação da União ao Fundeb computado na aferição do mínimo em MDE

			R\$ milhões	
Complementação União	Limite Anual	SIAFI¹	RREO²	
Complementação da União (até 30% de R\$ 38.938.876.013)	11.681,66	11.681,66	11.681,66	
% de Complementação da União ao Fundeb computado na aferição do mínimo	30%	30%	30%	

1. Fonte: Tesouro Gerencial.

2. Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2023 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Outrossim, cabe registrar que as classificações incorretas quanto à execução de despesas com aposentadorias e pensões no identificador orçamentário exclusivo para ações de MDE, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição, c/c o art. 70, inciso I, da LDB, não ultrapassaram a soma de R\$ 81.312,81 e, portanto, não ensejam recomendação pela baixa materialidade.

Fontes de Financiamento de MDE

Os órgãos do Poder Executivo passaram, a partir de 2020, a adotar nova interpretação sobre o financiamento das despesas com MDE com base nas alterações empreendidas pela EC 95/2016. Em síntese, tem-se adotado certa discricionariedade quanto à destinação das fontes de custeio das despesas consideradas para fins de cálculo do mínimo em MDE, com a consideração não apenas daquelas despesas custeadas com recursos previstos no art. 212 da Lei Maior, referente aos impostos, mas também outros recursos com destinação específica.

A contribuição social do salário-educação (fontes 133 e 213) ficou de fora do rol de recursos destinados ao financiamento do mínimo em MDE, respeitando a destinação específica prevista no § 5º do art. 212 da CF/1988. Sua arrecadação somou R\$ 30,8 bilhões em 2023. Deste montante, R\$ 18,5 bilhões (60%) foram repassados aos entes subnacionais e R\$ 7,7 bilhões (25%) financiaram os programas de responsabilidade da União na educação básica, a maior parte mediante transferências voluntárias aos entes subnacionais, segundo as premissas assentadas no Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes.

Também ficaram de fora da apuração do mínimo as aplicações em MDE efetuadas com as receitas decorrentes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (fontes de recursos 008 e 014), que somaram R\$ 15,5 bilhões e devem constituir recursos adicionais ao mínimo obrigatório (Lei 12.858/2013, art. 4º).

Por oportuno, observa-se que o PLOA 2023 encaminhado ao Congresso Nacional não considerou as contribuições vinculadas à seguridade social entre as fontes de recursos para fazer frente

às despesas típicas da educação. Entretanto, a LOA 2023 aprovada pelo Congresso Nacional, Lei 14.535/2023, alocou em MDE o equivalente a R\$ 10,5 milhões da fonte de recursos 1001 – Recursos Livres da Seguridade Social, que é composta principalmente por recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Frise-se que o emprego de tal fonte de recursos ao custeio de ações relacionadas ao MDE não se amolda ao disposto no § 5º do art. 212 da CF/1988.

Apesar disso, diferentemente do previsto na LOA 2023, não se verificou na execução orçamentária de 2023 a destinação indevida de recursos de contribuições sociais vinculadas ao financiamento de políticas públicas que integram a seguridade social para o financiamento de ações típicas de MDE, em observância ao item 3.2 do Parecer Prévio sobre as CG 2021 e à ciência proferida à SOF/ME e ao MEC no Acórdão 626/2022-TCU-1ª Câmara (relator Min. Walton Alencar Rodrigues).

Complementação da União ao Fundeb

A União é responsável por organizar e financiar o sistema de ensino federal e territorial, assegurando a igualdade de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade através de suporte técnico e financeiro a estados, Distrito Federal e municípios.

Desde a Emenda Constitucional (EC) 14/1996, que estabeleceu o Fundef, passando pela reformulação para o Fundeb com a EC 53/2006, até a incorporação definitiva deste último na Constituição pela EC 108/2020, houve mudanças significativas.

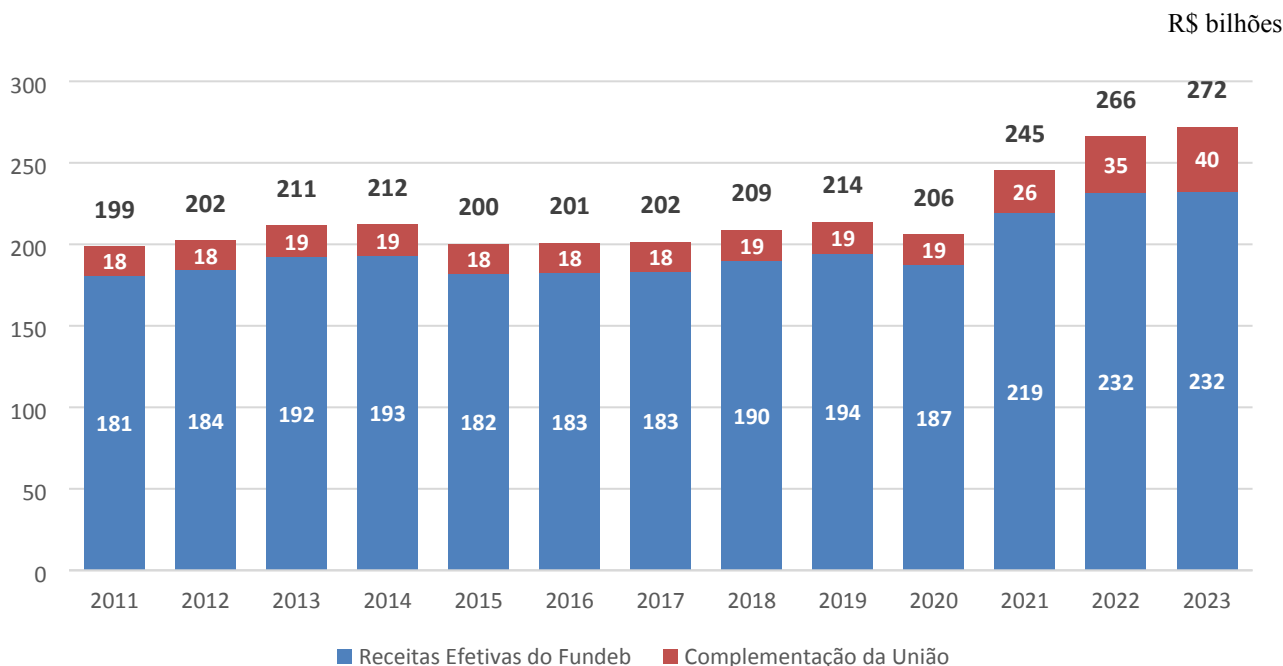
A EC 108/2020 aumentou a participação financeira da União no Fundeb, de 10% para, no mínimo, 12% (em 2021), 15% (em 2022), 17% (em 2023), 19% (em 2024), 21% (em 2025) e 23% (a partir de 2026), além de introduzir novas modalidades de complementação federal focadas em resultados educacionais e gestão, visando fortalecer o financiamento das redes públicas de ensino.

Detalhes dessas inovações foram analisados em relatórios anteriores, incluindo o acompanhamento de como o Ministério da Educação e o então Ministério da Economia estavam implementando essas mudanças e avaliando os possíveis riscos fiscais associados. Dentre as análises empreendidas sobre as novas modalidades de complementação federal, citam-se o Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2021 (item 4.1.1.2) e detalhados no levantamento (TC 003.297/2022-5), sob a relatoria do Min. Aroldo Cedraz.

No primeiro ano de aplicação da EC 108/2020, a partir de consulta ao Siafi, tem-se que a complementação da União passou de R\$ 15,46 bilhões empenhados em 2020 para R\$ 23,57 bilhões em 2021, R\$ 34,30 bilhões em 2022 e R\$ 38,9 bilhões em 2023. Esses valores foram empenhados dentro dos respectivos exercícios. Ao final da trajetória fixada pela Emenda (exercício de 2026), o montante da complementação federal poderá alcançar R\$ 65,3 bilhões ao ano, segundo projeção realizada pelo então Ministério da Economia. Assim, ampliou-se a importância da União para o Fundeb, que é composto por receitas dos estados e dos municípios e pela complementação da União.

Os valores da complementação ao Fundeb estão sujeitos a atualizações que ocorrem quadrimestralmente, dentro do próprio exercício (abril, agosto, dezembro), além de um ajuste final em abril do exercício seguinte, com base no art. 16, §§ 1º e 3º, da Lei 14.113/2020 e no art. 13, § 5º, do Decreto 10.656/2021.

Os dados referentes às receitas totais efetivas do Fundeb em 2023, após ajuste realizado no ano subsequente (em abril de 2024), também foram detalhados no gráfico a seguir, o que possibilita melhor compreensão da variação da série histórica.

Receitas totais efetivas do Fundeb


Fontes: Portarias MEC 437/2012, 344/2013, 364/2014, 317/2015, 426/2016, 565/2017, 385/2018, 946/2019; Portarias Interministeriais MEC/ME: 1/2020, 2/2021, 1/2022; Portaria Interministerial MEC/MF 1/2023; e Portaria Interministerial MEC/MF 3/2024. Elaborado pela equipe.

Valores Constantes (IPCA) - preços de dezembro 2023;

Obs.: Os valores de Complementação da União foram ajustados no exercício seguinte ao de referência por meio das portarias interministeriais de ajuste. Portanto, não necessariamente coincidem com os valores registrados, no Siafi, no encerramento do exercício de referência.

De acordo com Portaria Interministerial 3/2024 (ajuste anual dos recursos do Fundeb do exercício de 2023, referentes à complementação da União nas modalidades VAAF, VAAT e VAAR), o VAAF definido nacionalmente para 2023 foi de R\$ 5.371,39 e o VAAT foi de R\$ 8.214,34. O parâmetro do VAAR não é um valor anual mínimo, e sim o alcance de resultados.

Quanto à complementação-VAAF (R\$ 23,24 bilhões em 2023, após ajustes), continuam como beneficiados desses recursos nove estados das Regiões Norte e Nordeste (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) e todos os seus 1.758 municípios. Além desses, o estado do Rio de Janeiro, com seus 92 municípios, também foi beneficiado.

Quanto à complementação-VAAT (R\$ 14,53 bilhões, após ajustes), foram beneficiados 2.065 municípios. Desses, 1.809 são das regiões Norte e Nordeste, e 256 municípios das demais regiões do país. A quantidade de entes beneficiados pela complementação-VAAT diminuiu 4,2% em relação a 2022 (2.157).

A respeito da complementação-VAAR (R\$ 1,74 bilhão, após ajustes), foram beneficiados 1.923 municípios. Desses, 1.051 são das regiões Norte e Nordeste, e 872 municípios das demais regiões do país.

Sobre fiscalização do Fundeb, o TCU está desenvolvendo o projeto Sinapse (Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação), em parceria com os tribunais de contas brasileiros. O Sinapse tem por objetivo a realização de auditorias remotas e contínuas em programas de Educação executados por quaisquer dos Entes Federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), com suporte em aplicação web e foco inicial na movimentação de recursos do Fundeb. Já

integram o projeto os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí e Rondônia.

Informações adicionais – Subfunções típicas da educação

Ao se considerar as subfunções típicas da educação (educação básica, ensino superior e educação profissional), importa pontuar que, em 2023, a União empenhou R\$ 47,9 bilhões na educação básica (subfunções 361, 362, 365, 366, 367, 368 e 847), volume de recursos maior que o empregado na educação superior (R\$ 39,6 bilhões empenhados), mesmo a educação superior constituindo matéria de atuação prioritária da União à luz da repartição de competências normativas, materiais e tributárias entre os entes autônomos em matéria educacional (a repartição dessas competências foi tratada no relatório que fundamentou o Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, relatado pela Min. Ana Arraes, e também no âmbito do já mencionado TC 003.297/2022-5. Para o ensino profissional, que contempla tanto o nível técnico quanto o nível superior, foram destinados R\$ 15,7 bilhões nesse exercício. Logo abaixo, apresenta-se a série histórica, de 2011 a 2023, dos recursos empenhados em proporção do PIB nesses segmentos da educação.

Execução orçamentária da União em funções típicas da Educação de 2011 a 2023

Ano	PIB Nominal	Ensino Superior ¹		Educação Básica ²		Ensino Profissional ³	
	R\$ (valores nominais)	R\$ (valores nominais)	%PIB	R\$ (valores nominais)	%PIB	R\$ (valores nominais)	%PIB
2011	4.376.381.999.853,76	21.688.732.861,61	0,50%	17.561.707.510,95	0,40%	5.411.073.520,37	0,12%
2012	4.814.759.999.634,49	21.394.765.650,83	0,44%	25.599.597.935,01	0,53%	7.614.023.644,80	0,16%
2013	5.331.618.999.627,08	25.485.970.493,28	0,48%	24.824.312.442,38	0,47%	9.952.381.167,31	0,19%
2014	5.778.953.000.008,59	27.904.753.616,59	0,48%	25.656.526.385,42	0,44%	11.855.389.021,93	0,21%
2015	5.995.786.999.726,30	31.605.805.925,42	0,53%	23.140.245.003,20	0,39%	12.429.756.561,96	0,21%
2016	6.269.328.000.659,18	32.197.522.733,02	0,51%	22.406.434.547,26	0,36%	11.617.397.539,22	0,19%
2017	6.585.479.000.139,78	33.184.348.904,64	0,50%	22.886.877.995,66	0,35%	11.707.928.107,46	0,18%
2018	7.004.140.999.893,37	34.080.988.578,21	0,49%	22.321.462.240,27	0,32%	12.287.398.333,32	0,18%
2019	7.389.130.999.453,28	34.993.186.711,10	0,47%	27.910.844.326,73	0,38%	13.013.414.476,30	0,18%
2020	7.609.597.000.575,82	33.900.488.917,96	0,45%	23.730.560.507,95	0,31%	12.875.239.531,79	0,17%
2021	9.012.141.999.284,48	33.040.753.123,89	0,37%	31.844.244.972,28	0,35%	13.065.941.747,83	0,14%
2022	10.079.676.679.176,00	34.859.499.409,65	0,35%	45.564.656.522,18	0,45%	13.787.588.500,77	0,14%
2023	10.856.112.278.657,20	39.652.834.355,14	0,37%	47.906.031.706,63	0,44%	15.690.667.226,08	0,14%

Fonte: Tesouro Gerencial. Elaborado pela equipe.

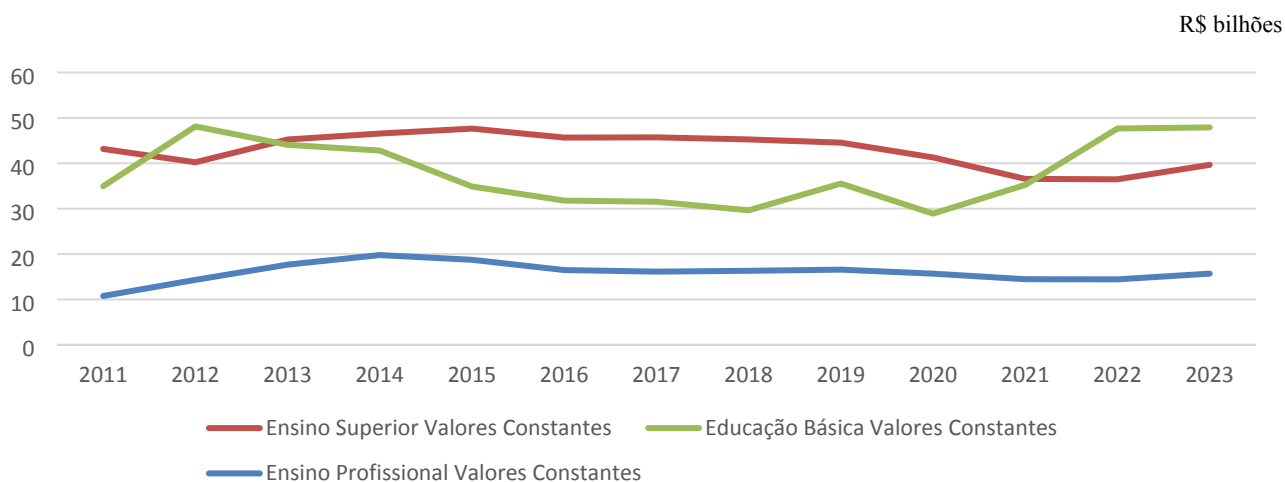
Nota 1: subfunção 364. Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);

Nota 2: soma das subfunções 361, 362, 365, 366, 367, 368 e 847 (as subfunções típicas da educação básica não compreendem gastos com aposentadorias e pensões);

Nota 3: subfunção 363 (contempla educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação). Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59).

No exercício de 2023, a educação superior passou a representar 0,37% do PIB, patamar ainda distante do observado no início da década anterior, em que se verificaram exercícios com valores acima de 0,50% do PIB. Já a educação básica alcançou 0,44% do PIB em 2023, percentual acima da média do período (0,40%) retratado na tabela acima.

Em seguida, tem-se o gráfico com a série histórica de 2011 a 2023 para as subfunções típicas da educação a preços de dezembro/2023.

Subfunções típicas da educação


Nota 1: Ensino Superior: subfunção 364. Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);

Nota 2: Educação Básica: soma das subfunções 361, 362, 365, 366, 367, 368 e 847 (não compreendem gastos com aposentadorias e pensões);

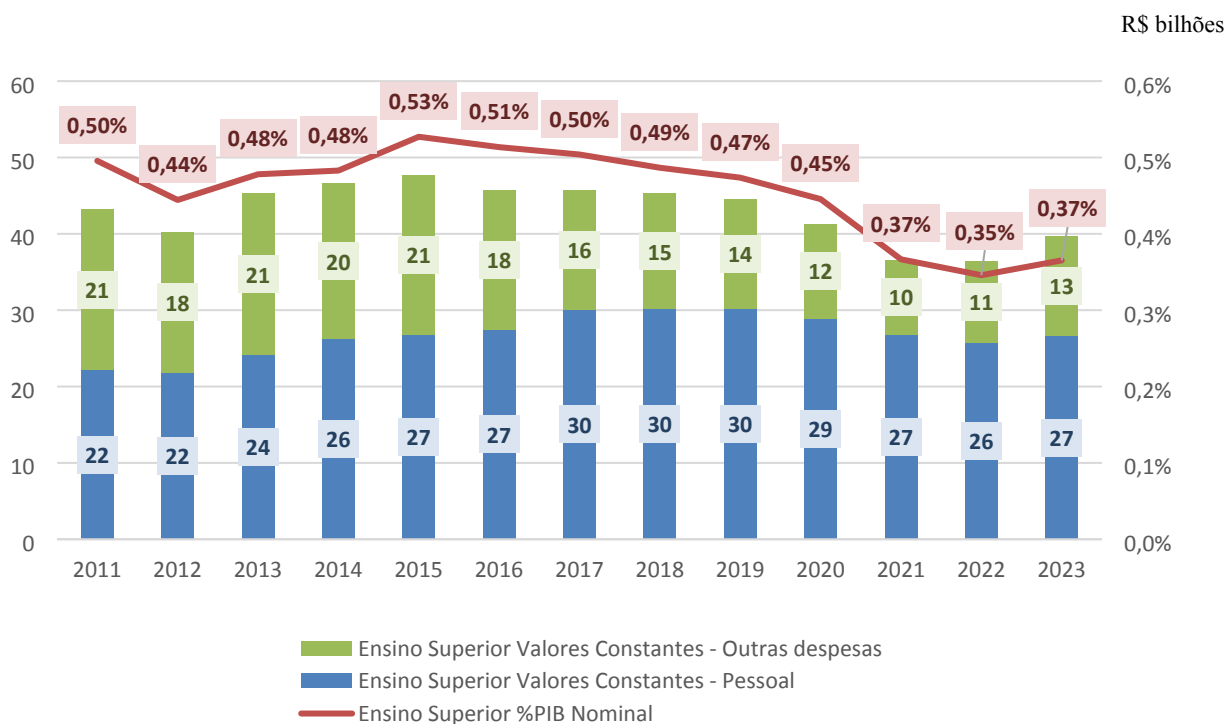
Nota 3: Ensino Profissional: subfunção 363 (contempla educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação). Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);

Valores Constantes (IPCA) - preços dezembro 2023;

Fonte: Tesouro Gerencial (valores empenhados).

A elevação dos recursos globais destinados à educação básica, pela União, nos últimos exercícios (2021 a 2023) ocorreu, principalmente, em virtude do aumento da complementação ao Fundeb.

Especificamente quanto ao ensino superior, de 2021 para 2023, as despesas com pessoal permaneceram constantes e as outras despesas aumentaram, mas ainda em proporções menores do que do início da década.

Ensino Superior


Valores Constantes (IPCA) - preços dezembro 2023;
Subfunção 364. Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);
Fonte: Tesouro Gerencial (valores empenhados).

4.1.1.3 Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

No exercício de 2023, a União cumpriu a regra de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

O critério de aplicação mínima em ASPS em 2023 é a contida no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal/1988, que prevê o montante mínimo correspondente a 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício, regulamentado pela Lei Complementar (LC) 141, de 13/1/2012.

Em 30/8/2023, foi promulgada a Lei Complementar 200, que instituiu o regime fiscal sustentável e, em resumo, revogou os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que perfaziam o "Novo Regime Fiscal" (conhecido como "Teto de Gastos") instituído pela EC 95/2016.

Em razão dessa alteração de regimes fiscais, o Ministro da Fazenda formulou consulta, apreciada no âmbito do TC 033.889/2023-6, autuado em 29/9/2023, acerca da aplicabilidade de custeios mínimos em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e ASPS, haja vista que eram calculados com base na regra geral da EC 95/2016, com emprego do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como fator de correção a partir da despesa paga no exercício de 2016. Tanto é que a Lei 14.535/2023 (LOA 2023) aprovou o custeio de MDE e de ASPS nos termos da EC 95/2016.

De acordo com a consulta, “o caráter anualizado do ciclo do exercício orçamentário e financeiro não autoriza que uma mudança intercorrente do regime fiscal resulte em reprogramação repentina dos custeios mínimos das ASPS e da MDE”, sendo “forçoso concluir que o exercício de 2023 permanece submetido ao regime fiscal vigente quando da promulgação da Lei Orçamentária de 2023.”

Os percentuais para custeio anual mínimo de ASPS e de MDE a cargo da União são fixados pelos arts. 198, §2º, inciso I, e 212 da Constituição Federal, em função, respectivamente, da receita corrente líquida (15%) e da receita resultante de impostos (18%).

Durante a tramitação do TC 033.889/2023-6, foi promulgada a Lei Complementar 201, de 24/10/2023, prevendo em seu art. 15 que no exercício de 2023, para fins do disposto no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, será considerada a RCL estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023 [LOA 2023].

No voto condutor do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, o relator, Ministro Augusto Nardes, registrou que

29. De fato, além da revogação do art. 110 do ADCT e, por conseguinte, da instituição dessas novas regras de cálculo terem se concretizado com a edição da Lei Complementar 200, de 30/8/2023, não há, nesse normativo de regência do novo regime fiscal, qualquer disposição no sentido do cumprimento dos novos mínimos da saúde e da educação anteriormente à sua vigência.

(...)

42. Importante frisar, igualmente, que foi sancionada, recentemente, a Lei Complementar 201, de 24/10/2023, (...), a qual, (...), estabeleceu que, no exercício de 2023, para fins do disposto no art. 198, §2º, inciso I, da Constituição Federal, será considerada a receita corrente líquida estimada na Lei Orçamentária de 2023.

43. Como se vê, a novel alteração normativa dispôs que, para a saúde, o cálculo do mínimo constitucional segundo as novas regras do novo "Regime Fiscal Sustentável" só se dará a partir do exercício de 2024, o que encerra as dúvidas a esse respeito. (destaquei)

44. Dada a sensibilidade desse tema, vale salientar, também, que essa mesma lei previu um acréscimo de cerca de R\$ 5 bilhões no orçamento previsto para o Ministério da Saúde em 2023.

O TCU, em resposta à consulta do Ministro da Fazenda acerca da alteração do regime fiscal instituído pela Lei Complementar 200, de 30/8/2023, esclareceu ao consulente, nos termos do item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-Plenário, de 22/11/2023, que:

9.2. (...) mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, **salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso**, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio. (destaquei)

A LC 201/2023 trouxe a especificação de como deve ser calculada a aplicação mínima em ASPS no exercício de 2023, de modo que deva ser usada a RCL prevista na LOA 2023 (Lei 14.535/2023), de R\$ 1,15 trilhão, e, conseqüentemente, utilizando-se 15% da RCL, como previsto no § 2º do art. 198 da CF/1988, conforme análise efetuada no processo TC 008.097/2024-0.

Ademais, o critério de aplicação mínima em ASPS também deve ser apurado conforme as disposições do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, que não considerou elegíveis as seguintes despesas: i) unidades orçamentárias dos hospitais universitários, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF); ii) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); iii) programa “Academias da Saúde”; iv) integralização de capital da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); v) ações e serviços de saneamento básico não definidos no rol exaustivo do art. 3º da LC 141/2012; e vi) manejo de resíduos sólidos.

Também se deve considerar na apuração da aplicação mínima o resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.595, que confirmou a constitucionalidade do art. 3º da EC 86/2015, cuja eficácia estava suspensa liminarmente até a referida decisão, de modo que são computadas no mínimo as despesas custeadas com recursos oriundos da participação da União no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou da compensação financeira pela sua exploração.

Cabe ressaltar que a responsabilidade pelas informações sobre o mínimo em ASPS é do Ministério da Saúde, conforme arts. 33, 36 e 39 da LC 141/2012, e do Tesouro Nacional, nos termos do art. 52 da LRF, c/c o art. 34 e 35 da LC 141/2012 e art. 37 do Decreto 11.907/2024.

O valor mínimo de referência para 2023 é R\$ 172,64 bilhões, que corresponde a 15% da RCL estimada na LOA 2023.

No exercício de 2023, a União executou o montante de R\$ 179,81 bilhões com ASPS.

Comparando-se o valor executado no exercício de 2023 com o valor mínimo de referência, conclui-se que a União cumpriu a regra, superando em R\$ 7,17 bilhões o valor mínimo. Ou seja, houve um excedente de mais de 4,15%.

Cálculo do Limite

		R\$ (milhões)
Discriminação das Despesas		Despesas Empenhadas
1. Valor da Receita Corrente Líquida prevista na LOA 2023		1.150.958
2. Percentual mínimo da Receita Corrente Líquida (%)		15%
3. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2023 (1x2)		172.643
4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2023		179.813
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)		7.170

Apuração: AudSaúde (TC 008.097/2024-0).

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2023, p. 50

https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/48780_2344038/12.%20RREODEz2023.pdf?v=8196:inline#page=44&zoom=100,34,116.

Nesse contexto legislativo e jurisprudencial, foram apuradas as principais despesas não computadas para fins de avaliação do cumprimento do mínimo constitucional, conforme dispõem os arts. 2º a 4º e 24 da LC 141/2012.

Operacionalmente, as despesas consideradas para fins de cômputo do mínimo são as identificadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), com a marcação do “Identificador de Uso 6” (ID-USO 6).

Apuração do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde

		R\$ milhões
Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas	
Despesas com saúde em 2023		194.216
(-) Despesas sob supervisão da ANS		2
(-) Despesas com inativos e pensionistas (Função 9)		9.632
(-) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal (Ação 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis)		173
(-) Outras despesas não elegíveis para o mínimo		2.025
(-) Restos a pagar não processados inscritos indevidamente no exercício sem disponibilidade financeira		0
(-) Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados (Modalidades de Aplicação 35 e 45)		2.571
(-) Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde em exercícios anteriores		0
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2022		179.813

Fontes: Tesouro Gerencial e Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2023, Anexo 12. Elaboração própria.

Foram descontadas do total de despesas com saúde (R\$ 194 milhões) diversas despesas não marcadas com o ID-USO 6, tais como inativos e pensionistas, assistência médica e odontológica a servidores e outras despesas não elegíveis para o mínimo.

Também não são computados na aferição do mínimo em saúde o montante alocado na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), na UO 74202 – Recursos sob supervisão da ANS (R\$ 2,19 milhões); assim como as outras despesas da ANS, na UO 36213, que foram diluídas nos demais itens agregadores da tabela acima.

Ainda estão fora da base de cálculo de ASPS, em 2023, as despesas efetuadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a recomposição dos gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2022, dentre outras.

É oportuno salientar que a metodologia de apuração do mínimo de saúde na União sofreu sucessivas alterações com as Emendas Constitucionais 86/2015 e 95/2016, conforme detalhado nos pareceres prévios dos exercícios anteriores.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional 126/2022, promulgada em 21/12/2022, em seu art. 6º, determinou ao Presidente da República que encaminhasse projeto de lei complementar, até o dia 31/8/2023, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Na mesma emenda, o art. 9º determinou a revogação de vários dispositivos relacionados ao regime fiscal então vigente (instituído pela EC 95/2016) após a sanção da mencionada lei complementar, que veio a se materializar na LC 200, sancionada em 30/8/2023. Entre os dispositivos revogados, encontra-se o art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cuja regra de aplicação mínima em ASPS

correspondia ao valor calculado para a aplicação mínima do exercício imediatamente anterior corrigido pelo IPCA.

Caso ainda estivesse vigente a regra anterior, o montante de referência calculado para 2023 resultaria do valor de R\$ 139,8 bilhões, que, corrigido pelo IPCA de 2022, de 5,79%, conduz ao valor de R\$ 147,9 bilhões.

Abaixo, segue cálculo comparativo do limite mínimo em ASPS segundo as regras do art. inciso I do § 2º do art. 198 da CF/1988 e as da EC 95/2016 (regra antiga):

		R\$ (milhões)
Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas	
1. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2022		139.813
2. Variação do IPCA entre 1/2022 a 12/2022 (%)		5,79
3. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2023 (1x2+1) – Regra Teto dos Gastos (antiga)		147.900
4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2023		179.813
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)		31.913

Apuração: AudSaúde (TC 008.097/2024-0).

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2023, p. 50

https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/48780_2344038/12.%20RREODEz2023.pdf?v=8196:inline#page=44&zoom=100,34,116

Observa-se, portanto, que em ambas as situações, regra nova ou regra antiga, a União cumpriu a aplicação de gastos mínimos em ASPS.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à execução financeira de restos a pagar relacionada às despesas com ASPS. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da LC 141/2012, as parcelas correspondentes a cancelamentos ou prescrições de restos a pagar que tenham sido considerados, em exercícios anteriores, no cálculo de apuração do gasto mínimo em saúde, deverão ser necessariamente aplicadas em ASPS, sem prejuízo do valor definido como mínimo para o ano considerado, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade.

Para esse fim, foram criadas, no Siafi, as modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95 (todas relacionadas com recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC 141/2012) de forma a evidenciar o gasto adicional em ASPS relativo aos restos a pagar cancelados ou prescritos no exercício anterior e que fizeram parte do cálculo do valor mínimo, conforme diretrizes fixadas pela norma em tela.

Em 2022, de acordo com consulta realizada ao Tesouro Gerencial, verificou-se que foram cancelados R\$ 2.552 milhões de restos a pagar inscritos entre 2013 a 2021, conforme tabela abaixo, sendo que esses valores foram contabilizados para efeito do cálculo da aplicação do valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde nos respectivos exercícios. No exercício de 2023, constatou-se que a União gastou R\$ 2.571 milhões, não contabilizados no valor mínimo, nas modalidades de aplicação 45 – Transferências a Municípios e 35 – Transferências Fundo a Fundo, recompondo os gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2022, inscritos de 2013 a 2021. Registra-se que, em 2022, não foram utilizadas as modalidades de aplicação 73, 75 e 95.

Restos a pagar cancelados em 2022 referentes aos exercícios de 2013 a 2021

		R\$ milhões
Valores cancelados de restos a pagar em 2021 referentes às ações e serviços públicos de saúde		
1. Restos a pagar inscritos em 2013 cancelados em 2022		14
2. Restos a pagar inscritos em 2014 cancelados em 2022		20
3. Restos a pagar inscritos em 2015 cancelados em 2022		12
		211

4. Restos a pagar inscritos em 2016 cancelados em 2022	37
5. Restos a pagar inscritos em 2017 cancelados em 2022	117
6. Restos a pagar inscritos em 2018 cancelados em 2022	93
7. Restos a pagar inscritos em 2019 cancelados em 2022	190
8. Restos a pagar inscritos em 2020 cancelados em 2022	128
9. Restos a pagar inscritos em 2021 cancelados em 2022	1.940
10. (=) Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9)	2.552
Valor gasto em ASPS além do mínimo nas modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95	
LC 141/2012 - Art. 24, §§ 1º e 2º	
11. Despesas empenhadas em ASPS em 2022 nas modalidades de aplicação 45 e 35	2571
12. Total de restos a pagar inscritos em 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020	-2552
Superávit no valor empenhado (11-12)	19

Fonte: Consultas efetuadas no Tesouro Gerencial (Apuração AudSaúde, TC 008.097/2024-0).

Conforme tabela acima, a União aplicou R\$ 19 milhões a mais em 2023 do que foi cancelado de restos a pagar em 2022, atendendo, assim, aos mandamentos da LC 141/2012.

Outro ponto que merece destaque é que, conforme consulta realizada no Tesouro Gerencial em 9/4/2024, o governo federal cancelou, em 2023, R\$ 2.475 milhões de restos a pagar inscritos entre os exercícios de 2013 e 2022, incluídos no valor mínimo em gastos em ASPS. Dessa forma, em 2024, além do montante mínimo de gastos em ASPS, deve-se executar adicionalmente o valor de R\$ 2.475 milhões de forma a compensar esses restos a pagar cancelados.

Feitas essas considerações, mesmo havendo observância do cumprimento da aplicação mínima em saúde no exercício de 2023, deve-se registrar a impropriedade no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 por não constar a informação do valor mínimo correspondente a 15% da RCL estimada na LOA 2023, conforme dispõe o art. 15 da Lei Complementar 201/2023, uma vez que pode ensejar futura distorção em compensação devida em face de eventual cancelamento de restos a pagar contabilizados no cálculo da aplicação do valor mínimo em ASPS no exercício de 2023.

IMPROPRIEDADE

Ausência de informação no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, em inobservância ao art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e ao item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023.

RECOMENDAÇÃO

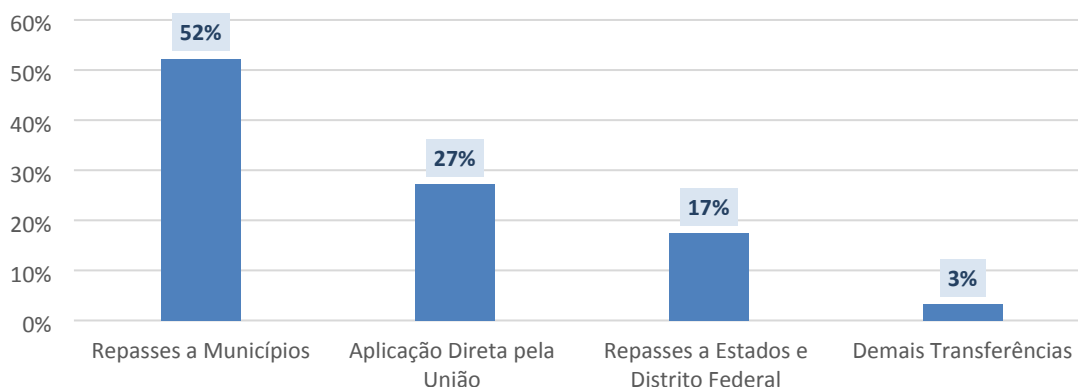
Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que o Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 reflita o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário na apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023.

É oportuno ressaltar que, do montante empenhado pela União em ASPS (R\$ 179,81 bilhões), 70% (R\$ 125,21 bilhões) foram aplicados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes

subnacionais previstos na LC 141/2012, sendo R\$ 93,97 bilhões (52%) em favor dos municípios brasileiros (modalidades de aplicação 40, 41 e 71) e R\$ 31,24 bilhões (17%) em favor dos estados e do Distrito Federal (modalidades de aplicação 30 e 31).

A União, todavia, ainda não dispõe de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa desses recursos transferidos aos entes subnacionais. O grau de execução dos repasses na União foi bastante elevado (R\$ 116,47 bilhões), atingindo 93,02% dos empenhos, com inscrição em restos a pagar de apenas 6,98%. Além desses repasses, um volume equivalente a R\$ 5,75 bilhões foi transferido para instituições privadas sem fins lucrativos, para organismos multigovernamentais e para o exterior (modalidades de aplicação 50, 70 e 80).

Orçamento federal em ASPS por modalidade de aplicação



Fonte: Tesouro Gerencial.

A ausência de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa das despesas com saúde executadas com recursos federais de forma descentralizada levaram o TCU a expedir a recomendação 3.3 e os alertas 4.1 e 4.2 no Parecer Prévio apreciado pelo Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz).

A recomendação 3.3 se fundamenta no fato de que, todos os anos, volumes expressivos de recursos de natureza federal são repassados aos entes subnacionais na forma prevista na LC 141/2012 sem que o Ministério da Saúde e demais órgãos federais realizem o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa desses recursos. Ela foi dirigida ao então Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotassem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil – substituída pelo sistema Transferegov.br, conforme Decreto 11.271, de 5/12/2022 – e do Portal Nacional de Contratações Públicas) 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-repasse a entidades do terceiro setor. Com efeito, a aludida deliberação será monitorada no Capítulo 6 deste relatório.

Emendas Parlamentares e o piso da saúde

No que diz respeito à consideração das emendas parlamentares na composição do mínimo de ASPS da União, somente há previsão constitucional para o cômputo de metade das emendas individuais (RP 6) de execução obrigatória, segundo o art. 166, § 9º e § 10, da Constituição Federal. Mas deve-se anotar que a própria Constituição estabelece outros requisitos para enquadramento de despesas como ASPS e, portanto, elegíveis para a aferição do limite mínimo em saúde, conforme preceitua o já

mencionado no art. 198, § 3º, II, da Constituição Federal, regulamentado pelo art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

Assim, no que se refere à utilização de recursos de emendas individuais para aplicação em ASPS, a Constituição obriga o atendimento tanto do art. 166, § 9º, quanto do art. 198, § 3º, inciso II.

Na mesma vertente, o art. 13, § 6º, da Lei 14.436/2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 – LDO 2023, tal qual a LDO anterior, incluiu metade das emendas de bancada estadual (RP 7) na composição do mínimo que a União deve aplicar em ASPS no ano de 2023, embora seja discutível o amparo constitucional para tanto.

Já as emendas de comissão (RP 8), que também passaram a compor a cesta de recursos destinados à saúde, não são de execução obrigatória e sequer dispõem de previsão constitucional.

Embora haja debate sobre sua fundamentação constitucional, é notável que essas emendas parlamentares identificadas como RP 7 e RP 8 estão sendo direcionadas para as ASPS, sendo assim, consideradas na aferição do piso constitucional da saúde, conforme a tabela abaixo:

Mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde – por Identificador de Resultado Primário

Identificador de Resultado Primário		Empenho	R\$ % do total
RP 0	Financeiro	944.581.122,00	0,53%
RP 1	Primário Obrigatório	135.122.875.870,76	75,15%
RP 2	Primário Discricionário	29.012.756.355,30	16,13%
RP 6	Despesa Discricionária Decorrente de Emenda Individual	11.165.855.099,89	6,21%
RP 7	Despesa Discricionária Decorrente de Emenda de Bancada	3.525.736.773,00	1,96%
RP 8	Despesa Discric. Decorrente de Emenda SF, CD e Comissão Mista CN	41.891.517,30	0,02%
Total		179.813.696.738,25	100%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Mesmo que os valores dessas emendas de bancada e de comissão (RP 7 e RP 8), que somaram R\$ 3,56 bilhões, não fossem considerados no cálculo do limite mínimo em ASPS, o governo federal ainda estaria cumprindo as regras dispostas na CF/1988, pois, no exercício de 2023, houve um excedente de mais de R\$ 7 bilhões em relação ao mínimo constitucional exigido.

4.1.1.4 Execução de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual em 2023

No exercício de 2023 a União não cumpriu integralmente a execução financeira das emendas parlamentares de bancada estadual, deixando de pagar 13,8% da dotação reservada para essas emendas, o que corresponde a R\$ 1,05 bilhão, contrariando o previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988).

A CF/1988, no tocante ao orçamento público, prevê que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) serão de execução obrigatória ou impositivas, conforme prescrito nos §§ 9º, 9º-A e 11 do art. 166, incluídos pelas Emendas Constitucionais (EC) 86/2015 e 126/2022, no montante de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL), do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA.

Ressalte-se que a EC 126/2022, de 21/12/2022, estabeleceu que os limites de cálculo para as emendas individuais de deputados serão de 1,55% da RCL, enquanto a de senadores será de 0,45%.

O art. 13, § 5º, incisos I, II e III, da Lei 14.436/2022, que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 (LDO 2023), estabeleceu que o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 (PLOA 2023), posteriormente transformado na Lei 14.535/2023, conteria reservas específicas para atender às seguintes emendas parlamentares:

I – emendas individuais, em montante correspondente ao previsto no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da EC 100/2019; e

III – emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP9), no montante resultante da soma das reservas previstas nos incisos I e II. (grifou-se)

A LDO 2023 foi aprovada em 9/8/2022, portanto, anterior à entrada em vigor da EC 126, de 21/12/2022, que revogou o art. 111 do ADCT e estabeleceu a aplicação de percentuais sobre a RCL para fins de cálculo das dotações de emendas parlamentares, conforme mencionado anteriormente.

A LDO 2023, em seu § 6º do art. 13, estabeleceu que no máximo a metade dos valores destinados à reserva prevista para emendas de bancada estadual poderia ser identificada com IU 6 (Identificado de Uso/IU 6 - recursos para identificação das despesas que podem ser considerados para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, de acordo com o disposto na Lei Complementar 141/2012) e considerada para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde no âmbito do PLOA 2023.

Para o exercício de 2023, os procedimentos e os prazos para a operacionalização das emendas parlamentares individuais, de bancada estadual, de comissão e de comissão mista permanente, bem como sobre superação de impedimentos de ordem técnica, foram estabelecidos na Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR N. 1, de 3/3/2023, do Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Pontua-se que, nos casos de impedimentos de ordem técnica, a obrigatoriedade de execução das dotações de emendas individuais e de bancada estadual deixa de prevalecer, conforme previsto no § 13 do art. 166 da CF/1988.

Os limites de pagamento para as emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória constam do Anexo I do Decreto 11.415/2023 (e alterações), fixados nos seguintes montantes:

Limites de pagamento – emendas individuais e de bancada estadual

Tipo de Emenda	Até Dez (R\$)
Emendas Impositivas Individuais	21.245.943.293
Emendas Impositivas de Bancada	7.691.907.941
Total	28.937.851.234

Fonte: Decreto 11.415/2023 (alterado sucessivamente e em última instância pelo Decreto 11.811/2023), Anexo I – Limites de movimentação e empenho relativos às despesas primárias discricionárias da Lei Orçamentária de 2023.

A análise do cumprimento da execução orçamentária e financeira é realizada por tipo de emenda nos itens que se seguem.

Emendas Individuais de Execução Obrigatória

O montante das emendas individuais foi calculado de acordo com o estipulado no § 9º, do art. 166 da CF/1988. Pelo menos a metade do valor dessas emendas deverá ser destinada a ações e

serviços públicos de saúde, compondo o mínimo anual de saúde da União, observados o conceito definido pelos arts. 2º, 3º, 4º e 24 da Lei Complementar 141/2012 e a jurisprudência assentada nos Acórdãos 31/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) e 1.932/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

De acordo com o art. 166-A da CF/1988, as emendas individuais impositivas apresentadas ao PLOA poderão alocar recursos a estados, ao Distrito Federal e a municípios por meio de: i) transferência especial; ou ii) transferência com finalidade definida.

Os recursos repassados na modalidade transferência especial serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado (§ 2º do art. 166-A da CF/1988).

Quanto à transferência com finalidade definida, os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União (§ 4º do art. 166-A da CF/1988), sem digressões sobre a sua natureza jurídica.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, evidenciou-se a seguinte execução das emendas parlamentares individuais no exercício financeiro de 2023:

R\$				
Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
21.245.943.293	20.887.278.904	17.710.075.341	17.657.285.695	4.493.343.859

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir consolida as informações mencionadas anteriormente:

Execução orçamentária e financeira – emendas parlamentares individuais – 2023

			R\$ bilhões
Montante consignado às emendas (atualizado)	Dotação atualizada	(A)	21,245
Emendas com impedimento de ordem técnica	Impedimento de ordem técnica¹	(B)	0,348
Execução obrigatória ajustada (empenho e pagamento)	(A-B)	(C)	20,897
Destinação a Ações e Serviços Públicos de Saúde	Mínimo de 50% de (C)	(D)	10,448
Montante executado total	Despesas empenhadas total	(E)	20,887
% Realizado - execução orçamentária ajustada	(E)/(C)	(F)	99,95%
Montante Executado Saúde	Despesas empenhadas saúde	(G)	11,166
% Realizado - execução orçamentária saúde	(G)/(D)	(H)	106,87%
Montante liquidado	Despesas liquidadas	(I)	17,710
Montante Pago	Despesas pagas	(J)	17,657
Restos a pagar pagos no exercício	Restos a pagar pagos	(K)	4,493
% Realizado - Execução Financeira	(J+K)/(D)	(L)	106,00%
Montante liquidado saúde	Despesas liquidadas função saúde	(M)	11,166
Montante pago saúde	Despesas pagas + Restos a pagar pagos	(N)	10,491
% Realizado - Execução Financeira	(N)/(B)	(O)	100,41%

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

1. Emendas com impedimento de ordem técnica com justificativa no Siop.

Da análise da execução orçamentária e financeira, verificou-se que foram empenhados 99,9% da dotação inicial prevista corrigida, ou seja, excluídos os valores de impedimentos de ordem

técnica. Do total empenhado de R\$ 20,89 bilhões, o montante de R\$ 3,23 bilhões foi inscrito em restos a pagar, o que representa 15,5% do total empenhado.

Em consulta ao Siop, mantido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), evidenciou-se que os impedimentos de ordem técnica somaram R\$ 348,3 milhões, em 1.546 análises com valor de impedimento acima de R\$ 1 mil. A maior parte dos impedimentos, R\$ 196,9 milhões (56,5%), decorreram da não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos; R\$ 113,2 milhões (32,5%), da não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos; e R\$ 16,3 milhões (4,7%) em função de outras razões de ordem técnica devidamente justificadas. Os demais impedimentos de ordem técnica somaram R\$ 21,5 milhões (6,2%).

Dados apurados no Tesouro Gerencial, mantido pela Secretaria do Tesouro (STN), evidenciaram que restou crédito disponível no montante de R\$ 306,5 milhões e crédito indisponível de R\$ 52,2 milhões, totalizando R\$ 358,7 milhões sem execução, decorrente de impedimentos de ordem técnica e de ausência de empenho da despesa. As devidas justificativas estão dispostas na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), p. 237.

No que diz respeito à regra constitucional de que metade do montante das emendas parlamentares individuais seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, apurou-se que, na função saúde (código IdUso 6), foi empenhado o valor de R\$ 11,2 bilhões, equivalente a 54,6% do da dotação atualizada, o que representou 106,9% do mínimo exigido.

As cinco funções de governo contempladas com maiores recursos de emendas individuais, segundo os valores empenhados, foram Saúde (53,5%), Encargos Especiais (34,0%), Assistência Social (2,3%), Educação (2,0%) e Agricultura (1,9%).

Foram pagos a título de restos a pagar R\$ 4,49 bilhões, valor abaixo do limite constitucional de R\$ 10,63 bilhões, ou seja, abaixo de 1,0% da RCL de 2021 (RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA - art. 166, § 17), que foi de R\$ 1,063 trilhão, segundo o Demonstrativo da RCL constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Somando-se o total das emendas individuais pagas em 2023 (R\$ 17,7 bilhões) com o montante de restos a pagar pagos relativo às emendas no exercício (R\$ 4,5 bilhões), a **execução financeira** das emendas individuais em 2023 alcançou o valor de R\$ 22,2 bilhões, ou **106,0%** da dotação ajustada após os impedimentos de ordem técnica, conforme critério estabelecido na Constituição Federal para apuração da execução financeira (§ 17 do art. 166).

Transferências Especiais das Emendas Individuais

No que tange à transferência especial de que trata o inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, instituída pela EC 105/2019, trata-se de uma das modalidades de transferência intergovernamental das emendas individuais aos entes subnacionais.

A execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, na modalidade de transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios, observou o disposto na Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR N. 1, de 3/3/2023.

Em 2023, a dotação atualizada de transferências especiais alcançou o valor de R\$ 7,09 bilhões, o que representou 33,4% das emendas parlamentares individuais, sendo 10,58% (R\$ 750,06 milhões) destinados a custeio e 89,42% (R\$ 6,34 bilhões), a investimento.

As transferências especiais repassadas aos beneficiários podem ser consultadas na Plataforma Transferegov.br, mantida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços, no painel gerencial de acesso livre “Painel Parlamentar”. No Painel do Orçamento Federal, também de acesso livre, mantido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, é possível verificar as ações orçamentárias das emendas individuais executadas, sendo que as transferências especiais são identificadas com o código 0EC2.

Na modalidade finalidade específica, há a hipótese definida constitucionalmente, que vincula metade dos recursos das emendas individuais a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º), além de outras pactuações realizadas nos termos da legislação.

Foram empenhados 99,84% das transferências especiais, e liquidados e pagos 99,84% em relação à dotação atualizada.

Ressalte-se que o TCU, mediante a Instrução Normativa-TCU 93/2024, regulamentou que cabe ao sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, a cuja jurisdição estiver vinculado o ente federado beneficiado com transferências especiais, no âmbito de suas competências e atribuições, a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos recebidos, inclusive com a devida instauração do competente processo de tomada de contas especial, quando for o caso.

A IN-TCU 93/2024 definiu, ainda, que o ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br, para fins de transparência e controle social.

A fiscalização do TCU sobre as condicionantes orçamentárias e financeiras que legitimam as transferências especiais, nos termos da IN-TCU 93/2024, poderá ser realizada por meio de instrumentos de iniciativa própria ou de terceiros, em inspeções, auditorias, representações e denúncias, análise de demonstrativos, relatórios, sistema e demais fontes de dados e informações pertinentes, em especial mediante acompanhamento e análise dos dados inseridos na plataforma Transferegov.br ou outra que a suceder.

Emendas de Bancada

A LDO 2023, na Subseção IV – Das programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, inciso I do § 1º do art. 82, estipulou que as programações orçamentárias decorrentes dessas emendas, quando dispusessem sobre início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro, deveriam corresponder, preferencialmente, a projetos previstos no Plano Plurianual 2020-2023 (Lei 13.971/2019), conforme Seção II do Anexo III, que cuidava de investimentos plurianuais prioritários.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se a seguinte execução das emendas de bancada estadual no exercício financeiro de 2023:

Execução das emendas de bancada estadual

				R\$
Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
7.691.907.941	7.620.003.818	4.137.132.943	4.075.216.527	2.491.159.559

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir facilita a análise dos valores alocados e executados a título de emendas de bancada estadual:

Execução Orçamentária e Financeira das Ações Decorrentes de Emendas de Bancada – 2023

R\$ bilhões			
Montante de Execução Obrigatória p/ 2023	Dotação atualizada	(A)	7,692
Emendas com impedimento de ordem técnica	Impedimento de ordem técnica	(B)	0,072
Montante consignado às emendas (atualizado após impedimentos)	Dotação atualizada	(C)	7,620
Montante Executado Total	Despesas Empenhadas Total	(D)	7,620
% Realizado - Execução Orçamentária Total	(D)/(C)	(E)	100,00%
Montante Liquidado	Despesas Liquidadas	(F)	4,137
Montante Pago	Despesas Pagas	(G)	4,075
Restos a Pagar Pagos no Exercício	Restos a Pagar Pagos	(H)	2,491
% Realizado - Execução Financeira	(G+H)/(D)	(I)	86,17%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Da dotação consignada a emendas de bancada, R\$ 71,9 milhões (0,93%) deixaram de ser empenhados por impedimentos de ordem técnica, restando para execução obrigatória o montante de R\$ 7,62 bilhões. Assim, a execução orçamentária das emendas de bancada alcançou 100,0% em relação ao montante de execução obrigatória aprovada na LOA, após o registro de impedimentos de ordem técnica.

Quanto à execução financeira, nos termos do § 17 do art. 166 da Constituição Federal, os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias de emendas de bancada poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira, até o limite de 0,5% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA. Assim, esse limite seria de R\$ 5,31 bilhões, contudo, foram pagos à conta de restos a pagar R\$ 2,49 bilhões.

O pagamento de restos a pagar, somado ao valor pago de emendas de bancada, em 2023, alcançou o montante de R\$ 6,57 bilhões, o que representou 86,2% de execução financeira, em relação à dotação atualizada para o exercício, excluindo-se os impedimentos de ordem técnica. Assim, restaram a ser executados em termos financeiros 13,8% das emendas de bancada (R\$ 1,05 bilhão).

Neste sentido, a execução financeira (pagamento) das emendas de bancada não foi atendida, contrariando o previsto no § 12, combinado com o § 17 do art. 166 da Constituição Federal. Ademais, não foram apresentadas justificativas para a não execução financeira das emendas de bancada.

Ressalte-se que na PCPR/2023, item 5.2 – Recomendação sobre as Contas do Presidente da República de 2021, p. 640, a interpretação contida naquele item, quanto ao § 17 do art. 166 da Constituição Federal, é no sentido de que o cômputo dos restos a pagar para fins de execução financeira configura-se pela mera inscrição em restos a pagar no exercício das dotações consignadas no orçamento corrente, e não pelo pagamento (execução financeira) de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, o que contraria entendimento do TCU. Assim, restou injustificada a não execução financeira das emendas de bancada estadual em 2023.

Em termos de classificação funcional, 85,1% dos recursos (R\$ 6,49 bilhões) das emendas de bancada foram empenhados nas seguintes funções de governo: Saúde (46,3%), Agricultura (12,4%), Educação (11,0%), Defesa Nacional (6,53%), Transporte (4,61%).

Quanto ao disposto na LDO 2023, em seu § 6º do art. 13, no sentido de que no máximo a metade dos valores destinados à reserva prevista para emendas de bancada estadual poderia ser identificada com IU 6, verificou-se que foi empenhado especificamente neste identificador o valor de

R\$ 3,53 bilhões, perfazendo 45,8% da dotação atualizada, portanto, aderente ao regramento legal estipulado.

Conclusão

Considerando que a execução financeira das emendas de bancada estadual do exercício de 2023 atingiu apenas 86,2% da dotação atualizada, contrariando o previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal, e que esse tema já foi objeto de recomendação por parte desta Corte de Contas no que se refere à apreciação das Contas do Presidente da República de 2021, e que aludida recomendação ainda não foi implementada, segue-se o monitoramento quanto às justificativas para o caso analisado, conforme disposto no capítulo 6 deste Relatório.

IMPROPRIEDADE

Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelo §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

4.1.1.5. Apuração da Regra de Ouro

No exercício de 2023, a União cumpriu a Regra de Ouro.

Prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, a Regra de Ouro é regulamentada pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-SF 48/2007, que veda a 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.

Com fundamento no art. 167, § 6º, da Carta Magna, c/c o art. 6º, § 1º, incisos I e II, da Resolução-SF 48/2007, a verificação do cumprimento da Regra de Ouro deve ser realizada tomando-se por base, no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas, e, no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária, ou seja, a verificação do equilíbrio entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital, no que se refere aos OFSS, deve ser realizada, quanto à execução, ao fim do exercício financeiro e, quanto à programação, por ocasião do processo de elaboração e aprovação da peça orçamentária.

Ressalte-se que a Constituição Federal não veda expressamente a destinação de recursos provenientes de operações de crédito para financiar despesas correntes. Tal direcionamento pode ocorrer desde que se mantenha o equilíbrio entre o montante de receitas oriundas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

No Poder Executivo, o órgão responsável pela apuração e divulgação da Regra de Ouro é a Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos da Lei 10.180/2001.

Apuração no PLOA 2023 e na LOA 2023

Constam da tabela seguinte as programações para as operações de crédito e despesas de capital informadas na Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2023 ao Congresso Nacional. Com amparo no *caput* do art. 22 da LDO 2023, segundo o qual o PLOA 2023 e a LOA 2023 poderiam conter receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de

projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, apresentou-se excesso de R\$ 89,2 bilhões de receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital, indicando insuficiência na Regra de Ouro.

Apuração da Regra de Ouro – PLOA 2023

R\$ milhões

I - Total das Receitas de Operações de Crédito	2.435.907,7
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA	2.346.711,0
I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	89.196,6
II - Total das Despesas de Capital	2.346.711,0
III - Suficiência da Regra de Ouro (II) - (I)	(89.196,6)

Fonte: Mensagem Presidencial de envio do PLOA 2023 ao Congresso Nacional – Tabela 12.

Ao término do processo legislativo orçamentário, o excesso de operações de crédito passou a ser de R\$ 69,03 bilhões, conforme consta dos arts. 2º, parágrafo único, e 3º, § 2º, da Lei 14.535/2023 (LOA 2023), que seriam realizadas por meio de fonte de operação de crédito condicionada à aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional. No entanto, no curso do exercício de 2023, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior, e em conformidade com o autorizado pelo § 3º do art. 23 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), foi possível efetuar o remanejamento de fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas, por meio da Portaria SOF/MPO 35/2023, observado o disposto no art. 50, caput e § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023.

Apuração ao fim do exercício de 2023

O art. 53, § 1º, inciso I, da LRF dispõe que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao último bimestre do exercício será acompanhado de demonstrativo do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. Destaca-se que, para fins de cálculo do limite ao final do exercício, considerar-se-á o total dos recursos de operações de crédito realizadas e o total das despesas de capital executadas, com as exclusões previstas no art. 32, § 3º, da LRF.

A tabela seguinte apresenta os montantes executados de receitas de operações de crédito e de despesas de capital no exercício de 2023, segundo os critérios estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios.

Apuração do cumprimento da Regra de Ouro ao fim de 2023

Receita/Despesa	R\$ milhões
Receitas de Operações de Crédito (a)	1.754.143
(-) Variação do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União¹ (b)	-164.587
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a - b)	1.918.730
Investimentos (e)	68.683
Inversões Financeiras (f)	93.369
Amortização de Dívida (g)	1.662.423
Despesas de Capital Líquidas² (II = e + f + g)	1.824.477
Ressalva da EC 126/2022³ (III)	145.000
Resultado para Apuração da Regra de Ouro (IV = II + III - I)	50.747

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro 2023 (Adaptado) e Tesouro Gerencial.

1. De acordo com o art. 167, § 6º, da Constituição Federal, c/c o art. 6º, §§ 4º e 5º, da Resolução-SF 48/2007, para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento da Regra de Ouro, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa, desde que até sua realização a receita das operações de crédito ficar depositada em subconta da Conta Única da União no Banco Central do Brasil.

2. As Despesas de Capital, conforme critério adotado pela STN, consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

3. Destaque-se que a apuração do cumprimento da Regra de Ouro em 2023 deve considerar a ressalva prevista no parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022, cujo montante é de R\$ 145,0 bilhões, conforme caput deste mesmo artigo.

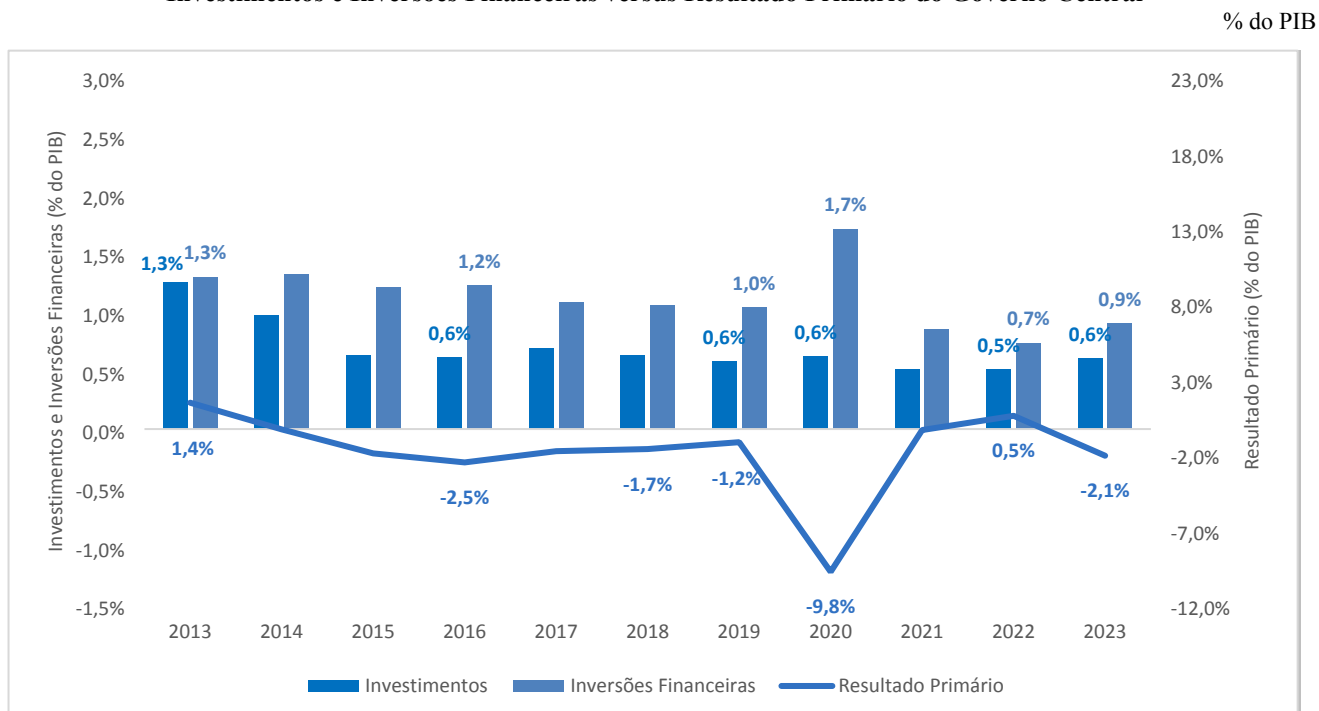
Conforme observado na tabela acima, no encerramento do exercício, considera-se o efeito dos acúmulos ou resgates de recursos da subconta da dívida da conta única do Tesouro Nacional, de acordo com a Resolução do Senado Federal 48/2007. Desse modo, pode-se considerar que a variação positiva na subconta da dívida reduz o impacto dessas operações na apuração da Regra de Ouro, enquanto sua variação negativa aumenta o impacto. Portanto, dos ingressos de operações de crédito de 2023, no montante de R\$ 1.754,14 bilhões, deduziu-se a variação negativa da subconta da dívida no período no valor de R\$ 164,59 bilhões, totalizando a monta de R\$ 1.918,73 bilhões para operações de crédito consideradas para fins da apuração do cumprimento da Regra de Ouro.

A suficiência apresentada na apuração ao final do exercício foi fortemente influenciada pelo disposto no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022, que ressaltou o valor de R\$ 145 bilhões, no exercício financeiro de 2023, da apuração da Regra de Ouro. Isso posto, as despesas de capital no montante de R\$ 1.824,48 bilhões são superiores às receitas de operação de crédito consideradas, no valor de R\$ 1.754,14 bilhões, apresentando suficiência no valor de R\$ 50,75 bilhões para o exercício de 2023.

Convém mencionar que, no item 5.2.2.2 do Cap. 5 deste Relatório, detectou-se que R\$ 21,1 bilhões foram classificados como despesas de capital (amortizações), quando, em verdade, deveriam ser reconhecidos como despesas correntes (Juros e Encargos da Dívida). Tal fato tem o condão de reduzir o volume de despesas de capital, reduzindo, por consequência, a margem de suficiência da Regra de Ouro (excesso de despesas de capital em relação ao montante de operações de crédito), saltando de R\$ 50,7 bilhões para R\$ 29,6 bilhões. Ainda que detectada tal distorção contábil na apropriação da despesa, a regra insculpida no art. 167, inciso III, da CF/1988 foi cumprida.

No tocante aos investimentos, à semelhança do que ocorreu em anos anteriores, o excesso de despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito não redundou em aumento dos investimentos em termos relativos (% do PIB), de forma que o endividamento não concorreu unicamente para fomentar investimentos, conforme o gráfico seguinte. Reproduziu-se o nível alcançado em 2019, mantendo-se o baixo nível estabelecido no período 2015-2020.

Investimentos e Inversões Financeiras versus Resultado Primário do Governo Central



Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e séries temporais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Da mesma forma, as inversões financeiras se mantiveram em níveis baixos ao longo dos anos, apresentando em 2023 um aumento de apenas 2% em relação ao ano anterior.

No que diz respeito às projeções de médio prazo, a STN apurou montantes preocupantes para a margem de suficiência da Regra de Ouro. Houve significativa piora nas expectativas em todos os exercícios para o período 2025-2029, o que demandará atento monitoramento.

Ressalta-se a possibilidade de insuficiência já a partir de 2025. A principal razão está relacionada à expectativa de elevação na conta de juros decorrente do perfil dos títulos da dívida pública federal, destacando-se os pagamentos decorrentes do vencimento de Letras Financeiras do Tesouro (LFT) emitidas em 2020 e 2021 para atender despesas referentes à pandemia, as quais, em sua maior parte, possuem prazo de resgate do principal, concomitantemente com o pagamento dos juros, de seis anos.

Essa insuficiência, no médio prazo, poderia ser mitigada com a adoção de medidas que liberem fontes de recursos vinculados, aliadas à ocorrência de resultados positivos no balanço do Banco Central, exceto o resultado decorrente de variação cambial. Ressalta-se, porém, que tais fontes de recursos são de difícil previsão, de forma que não entraram no cenário projetado para o período.

Por fim, informa-se que as variáveis determinantes da margem da Regra de Ouro estão expostas a incertezas, de modo que o cenário está sujeito a oscilações nos parâmetros subjacentes, a exemplo dos resultados primários adotados no período, impondo-se o monitoramento constante da norma constitucional.

Projeção de suficiência da Regra de Ouro para os próximos exercícios

Contas	R\$ bilhões				
	2025	2026	2027	2028	2029
Despesas de Capital (I)	1.735,3	1.769,3	1.937,7	1.884,0	2.221,2
Investimentos	76,9	79,2	81,6	84,07	86,5
Inversões Financeiras	109,1	112,3	115,7	119,2	122,8
Amortizações	1.549,2	1.572,6	1.740,3	1.680,6	2.011,8
Rec. de Op. de Crédito Consideradas (II = a - b)	1.848,9	2.011,4	2.189,9	2.199,4	2.544,1
Rec. de Op. de Crédito do Exercício (a)	1.806,0	1.996,3	2.296,7	2.171,1	2.546,1
Variação da Subconta da Dívida (b)	- 42,8	- 15,1	106,8	- 28,3	2,02
Margem da Regra de Ouro (III = I - II) - Projeções Atuais	-113,5	-242,1	-252,1	-315,4	-322,8
Margem da Regra de Ouro – PCPR 2022¹	19,8	19,7	-33,1	-196,9	-

Fonte: STN.

1. Projeção referente à Prestação de Contas do Presidente da República de 2022.

Em face do exposto, conclui-se que, materialmente, a Regra de Ouro foi cumprida no processo de elaboração e aprovação da LOA 2023, bem como de sua execução no exercício financeiro de 2023, conforme disposto no art. 6º, § 1º, incisos I e II, da Resolução-SF 48/2007.

4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento

O objetivo da presente seção é verificar se a execução do Orçamento de Investimento (OI) foi efetuada de acordo com a Constituição Federal e demais normas de regência, tais como LRF e LDO e Decreto 10.690/2021, de forma a averiguar se as empresas estatais observaram os limites orçamentários estabelecidos na LOA, bem como se houve utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes.

Execução de acordo com o limite global de dotação

No exercício de 2023, não foi identificada execução de despesas acima dos valores fixados nos créditos orçamentários ou adicionais estabelecidos na LOA e em suas alterações posteriores.

O art. 167, inciso II da CF/88 veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O art. 49 da LDO 2023 (Lei 14.436/2022), por sua vez, estabelece regras específicas para a elaboração e a execução do OI, do qual deverão constar todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada.

Assim, o objetivo deste tópico é apurar se a execução do OI foi efetuada conforme as referidas normas e, mais especificamente, se havia dotação suficiente no orçamento de investimento para realização das despesas.

A metodologia utilizada para analisar a adequação da despesa realizada com os limites orçamentários estabelecidos consiste em confrontar a dotação final autorizada para cada estatal, com as despesas por elas executadas, restando configurada extrapolação dos limites estabelecidos, caso tais despesas superem a dotação final autorizada.

A responsabilidade pela informação compete à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, nos termos do art. 36, inciso II do Decreto 11.437/2023.

No exercício de 2023, a execução do OI (R\$ 66,74 bilhões) foi menor que a dotação final autorizada (R\$ 144,53 bilhões), não tendo sido detectada extrapolação do teto estabelecido para as ações orçamentárias destinadas às estatais.

Examinando as informações constantes dos arquivos enviados pela Sest, relacionadas à execução de despesas por fonte de financiamento, constata-se que nenhuma das empresas estatais federais realizou, no exercício de 2023, despesas acima dos créditos orçamentários ou adicionais autorizados, considerando o critério de aferição retro mencionado.

O orçamento anual é instrumento essencial para a alocação e fiscalização dos recursos públicos, razão pela qual toda a administração pública deve observar os limites das despesas aprovadas, conforme dispõe a Constituição Federal. Referidos limites não são apenas estimativos e a sua observância é obrigatória, sob pena de se negar eficácia ao dispositivo constitucional que rege a matéria (art. 167, II da CF/88).

Utilização de aporte de capital para pagamento de despesas corrente

Sob outra perspectiva, no exercício de 2023, não foi identificada utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes.

De acordo com o entendimento firmado pelo Tribunal no âmbito do TC 007.142/2018-8, item 9.2 do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, a utilização de aportes de capital para pagamento de despesas correntes configura a situação de dependência econômica.

Nos termos do art. 2º, inciso III da LRF, entende-se como empresa estatal dependente a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária

O parágrafo 1º do art. 2º do Decreto 10.690/2021 prescreve que, ao ser constatada a utilização dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador para pagamento das despesas com pessoal e custeio em geral ou de capital, excluídos no último caso, aqueles provenientes de aumento de

participação acionária, a empresa estatal federal deve ser classificada como dependente, exceto se estiver pendente, no âmbito do Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda), a análise da proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro.

No âmbito do Tribunal, a metodologia utilizada para identificar empresas estatais federais dependentes foi desenvolvida no âmbito do TC 007.142/2018-8, acima mencionado, e procura detectar, a partir das informações constantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG) enviadas pela Sest, empresas que utilizaram aportes de capital para pagamento de despesas operacionais. A metodologia em comento, empregada naqueles autos, foi utilizada pela primeira vez nas Contas do Governo no exercício de 2018.

A responsabilidade pela classificação da empresa estatal como dependente compete ao Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e do Secretário Especial de Fazenda do então Ministério da Economia (§ 1º do art. 2º do Decreto 10.690/2022). Tal providência deve ocorrer após a constatação da utilização de recursos financeiros recebidos do seu ente controlador para pagamento das despesas com pessoal, custeio em geral ou de capital, excluídos no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Em 2023, treze empresas tiveram déficit corrente, sendo que, em cinco delas, o déficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobri-lo com tal caixa. Comparando com 2022, o número de empresas que apresentaram déficit corrente em 2023 diminuiu 18,75%, saindo de dezesseis para treze empresas.

Empresas estatais não dependentes com déficit corrente em 2023

Empresa	Resultado corrente	Disponível inicial	Aporte do Tesouro Nacional	Dispêndios de capital	Aportes - Desp Capital	Disponível Final
BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. - BNDESPAR	(1.220.165)	0	0	35.421.081	(35.421.081)	0
AGÊNCIA ESPECIAL DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL - FINAME	(579.151)	0	0	558.688.755	(558.688.755)	0
PETROBRAS NETHERLANDS B.V. - PNBV	(502.247)	73.741	0	832.256	(832.256)	326.261
EMPRESA GESTORA DE ATIVOS - EMGEA	(272.731)	835.935	0	329.208	(329.208)	829.480
INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S.A. - INB	(196.783)	745.103	0	62.051	(62.051)	486.269
BB SEGURIDADE PARTICIPAÇÕES S.A.	(86.718)	59.003	0	7.585.408	(7.585.408)	5.124.374
BB SEGUROS PARTICIPAÇÕES S.A. - BB SEGUROS	(44.368)	2.367.097	0	7.745.321	(7.745.321)	697.980
TERMOBAHIA S.A.	(26.058)	278.275	0	318.343	(318.343)	96.487
PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL S.A. - PBIO	(20.885)	458.489	0	18.504	(18.504)	443.053
CAIXA LOTERIAS S.A.	(3.086)	3.344	0	0	0	258
BBTUR VIAGENS E TURISMO LTDA EM LIQUIDAÇÃO	(2.673)	8.026	0	0	0	15.353
ARAUCÁRIA NITROGENADOS S.A.	(1.850)	93.067	0	0	0	91.217
REFINARIA DE MUCURIBE S.A.	(1.175)	906	0	0	0	81

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do PDG enviadas pela Sest.

Nenhuma das empresas que apresentaram déficit corrente ao final de 2023 recebeu aporte de capital do Tesouro Nacional. Portanto, não houve utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para cobrir o déficit corrente (pagamento de despesas correntes) de tais empresas, considerando exclusivamente a metodologia empregada na análise sintetizada na tabela acima, bem como as informações relacionadas ao PDG enviadas pela Sest, examinadas pelo Tribunal.

Cabe ressaltar que a partir da data de publicação do ato conjunto de classificação da empresa estatal dependente, esta passará a observar o teto constitucional previsto no art. 37, *caput*, inciso II e § 9º da Constituição Federal. Além disso, deverão ser adotadas, até 30 de junho do exercício corrente, as

medidas necessárias à inclusão da empresa nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício seguinte (§ 1º e § 3º do art. 2º do Decreto 10.690/21)

Nessa direção, o § 5º do art. 49 da LDO 2023 (Lei 14.436/2022) estabelece que as empresas cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social, de acordo com o disposto no art. 6º, não integrarão o Orçamento de Investimento.

Sob outro ângulo, importante destacar a contribuição desta Corte de Contas ao longo dos anos, no que se refere à análise de situação de dependência das empresas estatais em relação à União e, ainda, os impactos nas contas públicas.

Nesse sentido destaca-se a auditoria operacional realizada com o objetivo de verificar recursos e dispêndios das empresas estatais independentes, com destaque para o OI. Como resultado deste trabalho, expediu-se o Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que determinou ao então Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), a adoção de medidas visando ao aprimoramento das informações orçamentárias, econômicas e financeiras das estatais.

Por ocasião do monitoramento do citado acórdão, foi determinado à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, e com o apoio técnico do extinto Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), desenvolvessem metodologia que permitisse a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador (Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, igualmente de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

Diante disso, visando a regulamentação da matéria, o Poder Executivo elaborou o Projeto de Lei 9.215/2017, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, o qual “dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais”.

Posteriormente prolatou-se o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário (relatado pelo Ministro Vital do Rêgo), no âmbito do TC 007.142/2018-8, em que foram analisados os programas de distribuição de lucros ou resultados aos dirigentes e aos quadros funcionais das empresas estatais federais, considerando a situação de dependência ou não dessas empresas em relação à União e, ainda, os impactos nas contas públicas. Nesse processo, conforme comentado antes, o Tribunal desenvolveu metodologia própria para identificar empresas estatais federais que apresentavam indícios de dependência.

Cita-se, ainda, o Acórdão 89/2020-TCU-Plenário e Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que, respondendo a consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações esta Corte de Contas, firmou entendimento no sentido de que as empresas estatais dependentes devem observar as restrições legais impostas pelo ordenamento jurídico, a exemplo do teto remuneratório constitucional (art. 37 XI e § 9º) e ser incluídas no orçamento fiscal e da seguridade social, não havendo óbice a que o Poder Executivo, ao definir os procedimentos de transição para essa inclusão no caso concreto, pondere os princípios norteadores da Administração Pública.

No rumo dos acontecimentos retro mencionados, foi editado o Decreto 10.690/2021, com a finalidade de regulamentar o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes, cujas disposições estão em consonância com as orientações expedidas pelo TCU por intermédio dos acórdãos supracitados.

No exercício de 2023 o Tribunal deu seguimento a trabalhos voltados à identificação de estatais com indícios de dependência, na forma disciplinada pelo art. 2º, inciso III da LRF, e realizou, dentre outros, as seguintes fiscalizações: TC 009.691/2022-7, que resultou na expedição do Acórdão 2.473/2023-TCU- Plenário (viabilidade econômico-financeira da Indústrias Nucleares Brasileiras (INB) sem a participação de recursos oriundos do orçamento fiscal); e TC 005.915/2023-6, que examinou indícios de dependência da Infraero (em tramitação nesta Corte).

4.1.1.7. Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste

No exercício de 2023, a União cumpriu a aplicação dos mínimos de recursos que deveriam ser destinados à irrigação nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Entretanto, não é possível assegurar, a partir das informações da LOA 2023 e de dados gerenciais disponíveis no Siop, se o Poder Executivo observou a destinação mínima de recursos para as ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, conforme estabelecido pelo art. 42, incisos I e II e parágrafo único, do ADCT.

O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal estabelece parâmetros mínimos para a aplicação, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, de recursos federais destinados a projetos de irrigação. O percentual mínimo é de 20% dos recursos para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste, preferencialmente no Semiárido.

Presente no texto constitucional desde a redação original, tal disposição teria vigência limitada ao período de quinze anos. Contudo, a Emenda Constitucional 43/2004 estendeu a vigência desse requisito por mais dez anos e a Emenda Constitucional 89/2015, por sua vez, por mais quinze anos. Assim, o cumprimento dos mínimos fixados é exigível até 2028, com a observação de que a última emenda constitucional agregou o requisito de que no mínimo 50% desses percentuais beneficiem agricultores familiares, consoante legislação específica (Lei 12.787/2013).

A presente análise recai sobre a subfunção orçamentária 607, que, na classificação funcional da despesa, designa ações de irrigação. Também foram levados em consideração os localizadores e o plano orçamentário (identificação gerencial) indicados nas despesas da União, obtidos nos sistemas estruturantes, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e Tesouro Gerencial.

A Lei 14.600/2023 criou o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), responsável pela Política Nacional de Irrigação, sob a competência da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH), conforme Decreto 11.830/2023.

Em 2023, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2023) respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT, ao prever que 64% dos recursos para a irrigação destinar-se-iam ao Nordeste e 20%, ao Centro-Oeste. Durante o processo legislativo orçamentário, esses percentuais foram modificados, o que resultou em inobservância do limite de irrigação na Região Centro-Oeste. Nesse sentido, embora o limite previsto na Lei Orçamentária Anual de 2023 (LOA 2023) para aplicação em recursos de irrigação na Região Nordeste (67,8%) tenha sido respeitado, o percentual destinado para Região Centro-Oeste (17,9%) ficou abaixo do limite constitucional.

Em que pese o não atendimento do limite constitucional na aprovação da LOA 2023, durante a execução orçamentária no exercício de 2023, o Poder Executivo ampliou as dotações destinadas à irrigação, o que permitiu o cumprimento da regra constitucional. Nesse rumo, o Poder Executivo empenhou, na subfunção orçamentária 607 – Irrigação, o montante de R\$ 224,83 milhões (cerca de

27,6% superior em relação a 2022). Os mínimos exigidos para as regiões foram observados: a Região Nordeste aplicou ao menos 66,56% dos recursos para irrigação e o Centro-Oeste, 21,86%.

De acordo com a informação do subtítulo “localizador de gasto” da ação orçamentária, esses recursos foram alocados nas regiões do Brasil na forma demonstrada na seguinte tabela:

Valores Empenhados na Subfunção Irrigação, por Localizador Regional

Região	PLOA 2023		Autógrafo do PLOA 2023 aprovado pelo Congresso Nacional		Autorizações Legislativas				Execução Orçamentária	
					LOA 2023 Sancionada		Dotação Atualizada Após Créditos e Remanejamentos		Empenho	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Nacional	22.061.581	15,50%	26.279.033	13,79%	26.279.033	13,79%	25.529.033	11,32%	25.041.930	11,14%
Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	91.674.734	64,42%	129.168.987	67,78%	129.168.987	67,78%	149.653.611	66,37%	149.651.543	66,56%
Centro-Oeste	28.579.987	20,08%	34.112.006	17,90%	34.112.006	17,90%	49.311.463	21,87%	49.136.656	21,86%
Sudeste	-	-	1.000.000	0,52%	1.000.000	0,52%	1.000.000	0,44%	1.000.000	0,44%
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	142.316.302	100%	190.560.026	100%	190.560.026	100%	225.494.107	100%	224.830.129	100%

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

Cerca de 11% das despesas em irrigação (R\$ 25 milhões) foram classificadas no localizador “Nacional”. O exame da execução orçamentária considerando o localizador “Nacional” e os respectivos planos orçamentários de cada empenho são descritos a seguir:

Valores Empenhados no Localizador Nacional, por Planos Orçamentários agrupados

Plano Orçamentário	Empenho
Cogestão dos Projetos Públicos de Irrigação Codevasf	7.335.217
Apoio aos Polos de Agricultura Irrigada	6.145.935
Gestão de Projetos Públicos de Irrigação - Despesas Diversas	5.225.071
Estudos e Projetos para Implantação de Projetos Públicos de Irrigação	5.100.000
Regularização Ambiental e Fundiária de Projetos Públicos de Irrigação	1.235.706
Total	25.041.929

Fonte: Siop.

Com base nas informações disponibilizadas nos planos orçamentários das despesas efetuadas com localizador “Nacional”, não foi possível identificar a localização dos valores empenhados. A informação existente permite apenas concluir que atenderam a ações diversas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e do MIDR.

Cabe destacar que o registro da despesa no localizador “Nacional” pode comprometer a precisa identificação da localidade em que o recurso foi aplicado. Assinale-se que, no âmbito do TC 039.842/2021-5, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, realizou-se monitoramento do item 9.1 do Acórdão 851/2013-TCU-Plenário, em que um dos principais aspectos examinados recaiu sobre as medidas adotadas pelo Poder Executivo visando ao aprimoramento da regionalização no orçamento, de forma que a sociedade disponha de informações precisas acerca do local de aplicação do recurso público, o que inclui despesas relacionadas à irrigação. Como resultado, foi prolatado o Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, com as seguintes determinações para o Ministério do Planejamento e Orçamento:

1.6.1.1. desenvolva e implemente solução gerencial, preferencialmente no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), onde sejam informados, para todas as ações orçamentárias, os dados sobre a regionalização do orçamento, e no qual a utilização de localizador genérico 0001 (Nacional) exija justificativa específica ao término do ciclo de captação de dados de cada exercício;

1.6.1.2. publique em portal de amplo acesso na rede mundial de computadores, com periodicidade mínima anual, as justificativas para cada ação em que tenha sido utilizado o localizador genérico 0001 (Nacional), relativamente a toda a despesa executada, em medida de transparência ativa fundamentada no artigo 7º do Decreto 7.724/2012 e na Lei 12.527/2011.

De forma a dar cumprimento às determinações elencadas acima, o Ministério do Planejamento e Orçamento encaminhou plano de ação elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) com prazo de execução final previsto para novembro de 2025, dispondo sobre a implementação da regionalização do físico-financeiro em ações orçamentárias com produto, bem como da regionalização do financeiro em ações sem produto. Neste último caso, o referido plano prevê a adequação das regras do submódulo acompanhamento orçamentário para que passe a solicitar obrigatoriamente informações em todas as ações com localizador 0001 – Nacional e de forma opcional para os demais localizadores do submódulo.

Mínimo de Despesas com Irrigação na Região Nordeste

Os empenhos em favor de projetos de irrigação na Região Nordeste somaram R\$ 149,7 milhões. Esse valor correspondente a cerca de 67% do montante global empenhado em projetos dessa subfunção. Do total empenhado, houve liquidação de R\$ 93,4 milhões e foram inscritos R\$ 56,2 milhões em restos a pagar. Consoante dados do plano orçamentário, os recursos foram destinados aos seguintes projetos: Pontal, em Petrolina (PE); Baixio de Irecê (BA); Sistema Itaparica (PE/BA); Marrecas/Jenipapo, Platôs de Guadalupe e Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba (PI).

Não é possível ao Tribunal assegurar, a partir das informações da LOA 2023 e de dados gerenciais disponíveis no Siop, se o Poder Executivo observou à risca a destinação mínima de, pelo menos, 50% do montante aplicado na Região Nordeste (R\$ 74,8 milhões) para projetos de irrigação voltados para a agricultura familiar, conforme fixado pelo art. 42, parágrafo único, do ADCT. O que se consegue apurar, a partir de informações esparsas divulgadas na internet, é que a maior parte dos projetos de irrigação é realizada pela Codevasf, entidade vinculada ao MIDR cujos projetos de irrigação, em geral, são voltados para a agricultura familiar.

Tal qual observado no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2021 (TC 008.731/2022-5), essa, porém, não é a forma mais adequada de evidenciar o cumprimento de mandamento constitucional. Na ocasião, foi expedida a recomendação 3.7 ao então Ministério da Economia para que identificasse de forma pormenorizada, ainda que por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Siop, as ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência quanto ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, incisos I e II e parágrafo único, do ADCT.

A respeito dessa recomendação, foi esclarecido pela CGU que o seu monitoramento seria mantido haja vista a não implementação pelo então Ministério da Economia, que ainda estava estudando a melhor forma de atendê-la (TC 021.503/2022-2). No capítulo 5 da PCPR 2022, foi informado que a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU/MDR) elaboraria relatório gerencial com essas informações e o disponibilizaria no sítio eletrônico do então MDR e no Siop. Em consulta ao mencionado relatório no sítio: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/relatorio-gerencial.pdf> não se verificou a identificação de forma

pormenorizada das ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Ressalte-se que, com as alterações na gestão do Poder Executivo Federal no ano de 2023 e com a publicação do Decreto 11.347/2023, posteriormente revogado pelo Decreto 11.830/2023, as matérias sob competência da então SMDRU/MDR foram absorvidas pela atual Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR) do MIDR e, atualmente, a Política Nacional de Irrigação está sob a competência da SNSH.

Por meio de Despacho, de 10/11/2023, à peça 29 do TC 021.853/2023-1 (rel. Ministro Marcos Bemquerer), que teve por finalidade realizar as ações de controle de forma a subsidiar a elaboração do relatório e do parecer prévio das contas do Presidente da República referentes ao ano de 2023, o MIDR informa que a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou nova manifestação no sistema e-Aud e considerou que a melhor alternativa seria pelo levantamento, no nível gerencial, e a disponibilização das informações necessárias à adequada identificação dos referidos recursos por parte do MIDR, com o comprometimento do referido ministério em apresentar as informações por meio do sítio eletrônico e do módulo de acompanhamento orçamentário do Siop.

Observa-se que, até o final do exercício em análise, a citada recomendação 3.7 não foi implementada. Nesse sentido, deve-se consignar impropriedade sobre a ausência de informação quanto às ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e às destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência ao cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 42, incisos I e II e parágrafo único, do ADCT.

Considerando que o tema já foi objeto de recomendação por parte desta Corte de Contas no que se refere à apreciação das Contas do Presidente da República de 2021, deixa-se de expedir nova recomendação com o mesmo teor, uma vez que a deliberação pretérita permanecerá sendo monitorada pelo TCU, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República.

IMPROPRIEDADE
Ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos em projetos de irrigação no Semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Mínimo de Despesa com Irrigação na Região Centro-Oeste

Oportuno observar que o mínimo constitucional de irrigação foi previsto, em 1988, com prazo máximo de quinze anos. A EC 43/2004 estendeu o prazo original para vinte e cinco anos, novamente alterado, para quarenta anos, pela EC 89/2015. Ou seja, apenas nos exercícios de 2003, 2013 e 2014, a União não estava obrigada a aplicar valor mínimo nos referidos projetos. Antes de 2018, foram verificadas falhas formais em alguns exercícios em razão da falta de evidência de projetos de irrigação na Região Centro-Oeste, embora houvesse execução nesse sentido realizada no localizador Nacional.

Em verdade, o descumprimento da aplicação integral do valor mínimo constitucional vinculado à irrigação na Região Centro-Oeste vinha sendo reiterado. De fato, passados trinta e quatro anos de validade do dispositivo constitucional, o exercício de 2022 foi o primeiro em que houve o cumprimento da aplicação mínima na região.

No Parecer Prévio sobre as Contas Presidenciais de 2016, foram feitas ressalvas quanto à falta de comprovação do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados à

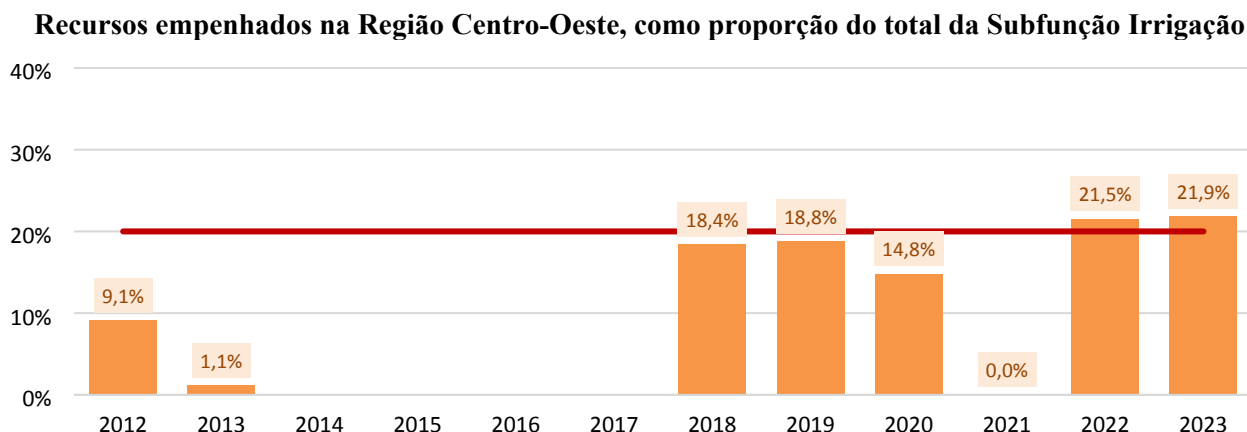
irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, bem como a projetos de irrigação que beneficiassem agricultores familiares, outra exigência prevista no art. 42 do ADCT. Também foi apontada a ausência de requisitos na lei orçamentária e no Siafi que possibilitassem o monitoramento, a avaliação e o controle da observância da referida regra constitucional (item 4.1.1.7).

Na ocasião, foi expedida a recomendação 3.1.7 ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União para que incluísse, na prestação de contas presidencial, análise sobre o cumprimento do referido dispositivo constitucional, assim como adotasse medidas para aprimorar a produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa executada com projetos de irrigação. Foi expedida, ainda, a recomendação 3.1.8 aos ministérios do Planejamento e da Fazenda, para que fossem aprimoradas as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo irrigação no processo orçamentário e no Siafi.

Nas contas de 2017, foi expedida a recomendação 1.2, no mesmo sentido da recomendação 3.1.7 exarada no parecer do exercício anterior.

Por fim, como sobredito, o Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, tratou do tema visando à adoção pelo Poder Executivo de medidas efetivas que aprimorem o processo de produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa, o que dispensa nova recomendação nesta oportunidade.

O gráfico a seguir denota o percentual de recursos com o localizador “Região Centro-Oeste”, como proporção do total empenhado na irrigação, nos últimos doze anos.



Fonte: Tesouro Gerencial.

Nota: a linha vermelha indica o mínimo constitucional previsto para aplicação no Centro-Oeste, conforme art. 42 do ADCT. Foram considerados os recursos orçamentários com localizador “Região Centro-Oeste”. É possível que recursos adicionais tenham sido direcionados à região, mas não constem dos totais acima, por não terem recebido o localizador adequado.

Os recursos para irrigação no Centro-Oeste, em 2023, foram aplicados na ação orçamentária “00TD – Apoio aos Polos de Agricultura Irrigada”. Frise-se que, embora o percentual de aplicação na Região Centro-Oeste tenha sido alcançado (limite mínimo de 20% – equivalente a R\$ 45 milhões), merece atenção a baixa execução orçamentária até o final do exercício de 2023. Do total empenhado, houve liquidação de apenas R\$ 5,2 milhões e foram inscritos R\$ 44 milhões em restos a pagar.

Ressalte-se que, em 2022, embora o percentual de aplicação na Região Centro-Oeste tenha sido alcançado (limite mínimo de 20% – equivalente a R\$ 35,2 milhões), restou consignado nas Contas de Governo de 2022 a baixa execução orçamentária até o final do exercício de 2022. Do total empenhado, houve liquidação de apenas R\$ 106 mil e foram inscritos R\$ 37,8 milhões em restos a pagar naquele exercício.

Conforme informado pelo MIDR à peça 24 do TC 021.853/2023-1, o orçamento em ações de irrigação na região Centro-Oeste no ano de 2022 foi descentralizado à Codevasf. Por meio do Ofício 936/2023/PR/GB, à peça 26 do referido processo, a Codevasf informa que após o recebimento dos créditos procedeu com análises para elaboração de estudos técnicos preliminares, termos de referência e procedimento licitatório, após o que são emitidas as ordens de serviço ou ordem de fornecimento, para finalmente promover com a liquidação das despesas. Por essa razão os créditos orçamentários da LOA 2022 foram empenhados em 2022, inscritos em restos a pagar e liquidados e pagos em 2023.

Registre-se, conforme consulta realizada no Siop em 14/3/2024, que do total de restos a pagar inscritos em 2022 (R\$ 37,8 milhões) foram pagos em 2023, aproximadamente, R\$ 22,7 milhões.

4.1.1.8. Limite de Despesas Primárias

No exercício de 2023, a União cumpriu o Limite de Despesas Primárias.

O Novo Regime Fiscal ou Teto de Gastos foi instituído pela EC 95/2016. Estabeleceram-se, inicialmente, para os exercícios financeiros do período 2017-2036, limites individualizados para as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e as operações que afetam o resultado primário, dos Poderes Executivo, Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

Consoante o art. 107, § 6º, do ADCT, excluíram-se da base de cálculo e dos limites as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, as transferências constitucionais obrigatórias aos entes subnacionais e as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), além das despesas derivadas da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e as respectivas transferências a estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, realizada com fulcro no § 2º do art. 1º dessa lei.

Com o advento das ECs 113/2021 e 114/2021, excluíram-se as despesas de precatórios derivadas: de “Encontro de Contas” (art. 100, §§ 11 e 21, da Constituição Federal – CF/1988, c/c o art. 107-A, § 6º, do ADCT); de renúncia (art. 100, § 20, da CF/1988, c/c o art. 107-A, § 3º e 6º, do ADCT); e da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (art. 4º da EC 114/2021).

Já mediante as ECs 126/2022 e 127/2022, foram excluídas do Teto de Gastos: despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas; despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação

para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia; despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

Decisão cautelar do TCU referendada por meio do Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) deliberou que, para o exercício de 2020, seriam acrescidos R\$ 105,0 milhões à base de cálculo do limite (2016) do MPU, referentes a créditos extraordinários autorizados para pagamento de auxílio-moradia não computados originalmente, pois o inciso II do § 6º do art. 107 exclui da base de cálculo e dos limites os créditos extraordinários. O Acórdão 362/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) autorizou cálculo semelhante para os órgãos do Poder Judiciário, importando no acréscimo de R\$ 294,3 milhões ao seu limite. Em outubro de 2022, por intermédio do Acórdão 2.289/2022-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), esta Corte de Contas estendeu os efeitos da medida ao CNMP, majorando em R\$ 206,8 mil a base do Teto de Gastos do órgão. Aplicando-se o fator de correção para 2023, acrescentou-se R\$ 304,5 mil ao limite.

No exercício de 2022, promoveram-se ainda duas ampliações no Teto. A primeira, em virtude do novo entendimento do então Ministério da Economia sobre a essência econômica das operações com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), decorrente da edição da Portaria Interministerial 38/2004, dos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com reflexo sobre os registros das transações relacionadas à aquisição, manutenção e venda dos estoques da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em especial a contabilização das operações de compra e venda da comercialização dos estoques como despesas e receitas primárias, e não mais como despesas financeiras.

Com a mudança de critério, houve ajuste do montante de despesas primárias da Conab que formaram a base de cálculo do Teto, de modo a evitar distorções no resultado primário do exercício de 2022 e seguintes. Realizou-se a correção, a maior, no montante de R\$ 1.032,4 milhões, correspondente às receitas de alienação de estoques de 2016 então subtraídas. Na ocasião, tais receitas eram consideradas no âmbito das operações de subsídios em concessões de financiamento (receitas financeiras), que afetavam o resultado primário pelo conceito de *net lending* – empréstimos concedidos menos retornos –, ou seja, apenas integravam a base de cálculo os desembolsos (aquisições) líquidos dos retornos (receita de alienações) no âmbito da ação. O ajuste para o exercício de 2022 resultou na ampliação do limite de despesas primárias do Poder Executivo, em relação ao fixado na LOA 2022, no montante então atualizado de R\$ 1.420,0 milhões.

A segunda ampliação de 2022 foi realizada em razão do acatamento à recomendação constante do item 9.2.3 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Sherman), para que fossem efetuados os registros contábeis referentes à Compensação Previdenciária (estoque e fluxos) pelos seus valores brutos, em consonância com a 8ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Com isso, houve incorporação das receitas primárias em 2016, outrora subtraídas, no montante de R\$ 148,1 milhões, resultando no acréscimo ao Poder Executivo no montante então atualizado de R\$ 203,7 milhões para 2022. No exercício de 2023, esse ajuste ainda levou a uma ampliação residual de R\$ 799,2 milhões.

A EC 113/2021 também alterou o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, estabelecendo como limites para os exercícios posteriores a 2017 a variação anual do IPCA apurada entre janeiro e dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Destarte, os limites passaram a ser calculados a partir dos montantes realizados em 2016 e corrigidos pelo índice de 7,20% para 2017 e pelas variações

anuais do IPCA no período de 2017 a 2021, respectivamente, 2,95%, 3,75%, 4,31%, 4,52% e 10,06%. Com respeito ao exercício financeiro de 2023, estimou-se a variação de 7,20% em 2022, conforme grade de parâmetros divulgada pela SPE utilizada quando da elaboração do PLOA 2023. Ao limite apurado para o Poder Executivo em 2023 somaram-se R\$ 145 bilhões, conforme estabelecido no art. 3º da EC 126/2022.

Nos termos do art. 9º da EC 126/2022, com a edição da Lei Complementar 200/2023, que estabeleceu o Regime Fiscal Sustentável, foi revogado o art. 107 do ADCT. Todavia, o caput do art. 12 da referida lei complementar dispõe que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderiam àqueles vigentes no momento da publicação da Lei 14.535/2023 (LOA 2023).

No âmbito dos acompanhamentos bimestrais dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no exercício de 2023, em cumprimento ao art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001 (Acórdãos 2.167/2023-TCU-Plenário, 2.268/2023-TCU-Plenário, 2.496/2023-TCU-Plenário, 139/2024-TCU-Plenário e 973/2024-TCU-Plenário, todos de rel. min. Vital do Rêgo), verificou-se a necessidade de realização de bloqueios de dotações orçamentárias de despesas primárias discricionárias do Poder Executivo em face do Teto de Gastos nas avaliações referentes ao 2º bimestre (R\$ 1,7 bilhão), 3º bimestre (R\$ 3,2 bilhões), 4º bimestre (R\$ 3,8 bilhões) e 5º bimestre (R\$ 5 bilhões).

Isso posto, conforme os valores apurados oficialmente pela Secretaria do Tesouro Nacional e conferidos por este Tribunal, o Limite de Despesas Primárias para 2023 equivaleu a uma despesa total de R\$ 1.945,3 bilhões, ao passo que as despesas pagas englobadas nesse limite atingiram R\$ 1.912,6 bilhões. Esse montante considera as excepcionalizações previstas na Lei Complementar 201/2023 e na Lei Complementar 203/2023, cujo total foi de R\$ 28,2 bilhões, assim distribuídos: i) abatimentos de dívidas e transferências diretas (R\$ 14,8 bilhões); ii) transferências temporárias ao FPM e ao FPE (R\$ 6,2 bilhões); iii) ampliação de ações e de serviços públicos de saúde (R\$ 1,3 bilhão); e iv) programa de incentivo à permanência de estudantes no ensino médio (R\$ 6,0 bilhões).

Comparando-se os limites e as despesas pagas dos respectivos Poderes e órgãos, na forma da tabela a seguir, conclui-se que houve o pleno cumprimento da regra em 2023.

Verificação do Cumprimento do Limite de Despesas Primárias

Poder/Órgão	R\$ milhões				
	Despesas Pagas 2016	Acórdãos TCU e EC 126/2022 ¹	Limites 2023	Despesas Pagas 2023	[E]=D/C
	[A]	[B]	[C]=[A+B]x 1,4729 ²	[D]	(%)
Total União	1.221.910,0	399,5	1.945.280,1	1.912.627,2	98,32%
1. Poder Executivo	1.169.441,6	145.000,0	1.867.413,5	1.840.867,1	98,58%
2. Poder Legislativo	10.549,7	0,0	15.538,1	12.852,5	82,72%
2.1 Câmara dos Deputados	5.067,2	0,0	7.463,3	6.086,9	81,56%
2.2 Senado Federal	3.729,9	0,0	5.493,6	4.567,7	83,15%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.752,5	0,0	2.581,2	2.197,9	85,15%
3. Poder Judiciário	36.019,7	294,3	53.485,1	50.126,1	93,72%
3.1 Supremo Tribunal Federal	540,5	1,5	798,2	722,1	90,47%
3.2 Superior Tribunal de Justiça	1.271,8	2,1	1.876,3	1.676,6	89,36%
3.3 Justiça Federal	9.302,7	95,2	13.841,6	12.838,5	92,75%
3.4 Justiça Militar da União	457,6	0,3	674,4	646,7	95,89%
3.5 Justiça Eleitoral	6.192,7	0,0	9.121,0	8.385,3	91,93%

3.6 Justiça do Trabalho	15.844,6	176,2	23.567,6	22.253,5	94,42%
3.7 Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.244,4	18,9	3.333,5	3.331,4	99,94%
3.8 Conselho Nacional de Justiça	165,3	0,2	272,5	272,1	99,85%
4. Defensoria Pública da União	459,7	0,0	677,1	630,4	93,10%
5. Ministério Público da União	5.439,3	105,2	8.166,2	8.151,1	99,81%
5.1 Ministério Público da União	5.369,0	105,0	8.062,4	8.047,6	99,82%
5.2 Conselho Nacional do Ministério Público	70,3	0,2	103,9	103,5	99,64%

Fonte: STN.

1. EC 126/2022 possibilitou o acréscimo de R\$ 145,0 bilhões ao limite do Poder Executivo para 2023.

2. Fator correspondente à multiplicação das correções anuais estabelecidas conforme incisos I e II do § 1º do art. 107 do ADCT, incluindo a mudança na regra de correção do limite (EC 113/2021) e o acréscimo de R\$ 145,0 bilhões ao limite do Poder Executivo para 2023 (EC 126/2022).

Por fim, o art. 109 do ADCT, então vigente à época da sanção da Lei 14.535/2023 (LOA 2023), dispunha que, se verificado na aprovação da lei orçamentária que, no âmbito das despesas então sujeitas aos limites do art. 107 do ADCT, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total fosse superior a 95%, aplicar-se-iam ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se referisse a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, um conjunto de vedações relacionadas à contenção de despesas. A tabela seguinte demonstra que não houve necessidade de aplicação da regra no exercício de 2023.

**Proporção da dotação de despesa primária obrigatória em relação à dotação da despesa primária total
LOA 2023 – art. 109 do ADCT**

Poder/Órgão	R\$ milhões		
	Limite 2023	Despesas Obrigatórias sob o Teto de Gastos	B/A
	(A)	(B)	(%)
Total	1.945.280	1.758.517	90,4%
Poder Executivo	1.867.413	1.693.293	90,7%
Demais Poderes	77.866	65.224	83,8%
Poder Judiciário	53.485	45.609	85,3%
Supremo Tribunal Federal	798	530	66,4%
Superior Tribunal de Justiça	1.876	1.387	73,9%
Justiça Federal	13.842	11.784	85,1%
Justiça Militar da União	674	543	80,6%
Justiça Eleitoral	9.121	7.368	80,8%
Justiça do Trabalho	23.596	20.890	88,5%
Justiça do DF e Territórios	3.334	3.006	90,2%
Conselho Nacional de Justiça	244	100	41,0%
Poder Legislativo	15.538	12.591	81,0%
Câmara dos Deputados	7.463	6.258	83,9%
Senado Federal	5.494	4.303	78,3%
Tribunal de Contas da União	2.581	2.030	78,7%
Ministério Público da União	8.166	6.471	79,2%
Ministério Público da União	8.062	6.413	79,5%
Conselho Nacional do Ministério Público	104	58	55,8%
Defensoria Pública da União	677	554	81,8%

Fonte: SOF.

4.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

4.1.2.1. Cumprimento das Metas Fiscais

A presente seção abrange, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, a verificação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2023 estabelecidas na Lei 14.436/2022

(LDO 2023), bem como a consistência da apuração do resultado primário. Este tópico complementa a abordagem realizada na seção 2.3.4.

Resultados Primários do Governo Central e das Empresas Estatais Federais

Os arts. 2º e 3º da LDO 2023 estabeleceram como meta de **déficit primário**: (i) R\$ 65.905.760.000 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), que correspondem à abrangência do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) e; (ii) R\$ 3.002.938.355 para o Programa de Dispendios Globais (PDG) que engloba as empresas estatais, à exceção das empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras.

Assim, para o Governo Federal, a meta de resultado primário para o exercício de 2023 foi de déficit de R\$ 68,91 bilhões.

No exercício de 2023, a União cumpriu as metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União e para o Programa de Dispendios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais.

O art. 4º, § 1º, da LRF estabelece que o Anexo de Metas Fiscais integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Com o advento da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, tem-se que a partir do exercício de 2024: i) a LDO estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública (art. 2º, *caput*); ii) a elaboração, a aprovação e a execução da LOA deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, quais sejam: menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo projeto de LDO.

Conforme demonstrado no Anexo IV, c/c os arts. 2º e 3º da LDO 2023, a elaboração e a aprovação da LOA 2023 e sua execução deveriam ser compatíveis com as seguintes metas: i) déficit primário de R\$ 65.905.760.000 para os OFSS, que correspondem à abrangência do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) e; ii) déficit primário de R\$ 3.002.938.355 para o PDG.

O resultado primário do Governo Central corresponde à diferença entre receitas e despesas primárias. As receitas primárias são as tributárias e de serviços prestados pelo Estado, de modo que não estão incluídas as receitas de natureza financeira, como as derivadas da emissão de títulos e as amortizações e juros recebidos de empréstimos concedidos. As despesas primárias são gastos voltados para a oferta de serviços públicos à sociedade e, de forma análoga, não abrangem as despesas de natureza financeira, a exemplo de amortizações e juros pagos de empréstimos recebidos.

O resultado primário das empresas estatais federais é obtido pela diferença entre as receitas operacionais, não operacionais e os aportes de capital e as despesas correntes e de capital pagas, excluídas as amortizações de operações de crédito e as receitas e despesas financeiras.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) e o Banco Central do Brasil (Bacen) utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário, porém todas pelo critério caixa. STN e Sest apuram o resultado segundo

o método denominado “acima da linha”, com enfoque sobre a diferença entre os fluxos de receitas e despesas, enquanto o Bacen o calcula por meio da variação da dívida líquida, método denominado “abaixo da linha”.

Nos termos do art. 2º, § 4º, da Lei Complementar 200/2023, compete ao Bacen a apuração oficial do resultado primário para fins de verificação do cumprimento das metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2023.

Ademais, consoante o arcabouço normativo vigente em 2023, não seriam contabilizados na meta de resultado primário para o Governo Central, conforme demonstrado pela STN: i) o impacto decorrente das transações envolvendo sentenças judiciais, segundo disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/1988 (art. 2º, § 2º, da LDO 2023); ii) as despesas com transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias (art. 65-A da LRF); e iii) o pagamento dos saldos de precatórios dos exercícios de 2022 e 2023 e a antecipação dos precatórios expedidos para 2024 que não foram previstos no PLOA 2024, em cumprimento à declaração de inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do ADCT, decidida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADIs 7064 e 7047, apresentadas em face das ECs 113/2021 e 114/2021.

Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022. Essa emenda acresceu R\$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressalvou tal montante para fins do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS.

Ademais, o § 2º do art. 3º da LDO 2023 autorizou a compensação entre as metas dos OFSS e do PDG durante a execução orçamentária, com demonstração nos relatórios bimestrais de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário de que tratam o § 4º do art. 69 e o *caput* do art. 159 da mesma lei.

Posto isso, reproduz-se, com adaptações, a tabela constante do Anexo IV.1 da LDO 2023, na qual constam as metas de resultado primário para o Governo Central (OFSS) e para as Empresas Estatais Federais (PDG), bem como metas de caráter indicativo para os Governos Estaduais e Municipais e, por consequência, para o Setor Público não Financeiro.

Metas Fiscais da LDO 2023

Especificação	R\$ milhões		
	Programado	Realizado	
	LDO	RACM	PCPR
I. Receita Primária Total	2.230.303,4	2.351.400,8	2.351.401
I.1. Receita Administrada pela RFB líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.392.261,0	1.439.224,6	1.439.225
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	552.071,5	592.666,5	592.667
I.3. Receitas não Administradas pela RFB	285.970,9	319.509,7	319.510
II. Transferências por Repartição de Receita	429.401,5	452.009,1	452.013
III. Receita Líquida (I - II)	1.800.902,0	1.899.391,7	1.899.387
IV. Despesa Primária Total	1.866.807,7	2.129.922,5	2.129.923
IV.1. Benefícios da Previdência	849.537,0	898.872,9	898.873
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	356.436,9	363.726,7	363.727
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	315.638,1	357.508,5	357.508
IV.4. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	345.195,8	509.814,5	509.814
IV.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	236.964,3	---	---
IV.4.2 Discricionárias	108.231,5	---	---
V. Primário Governo Central Acima da Linha (III - IV)	-65.905,8	-230.530,9	-230.535
V.1. Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	231.559,7	75.675,5	75.671
V.2. Resultado da Previdência Social	-297.465,5	-306.206,4	-306.206
VI. Ajuste Metodológico	---	-32.855,4	*
VII. Discrepância Estatística	---	-1.146,5	*

VIII. Primário do Governo Central Abaixo da Linha (V + VI + VII)	---	-264.532,8	*
IX. Meta de Resultado Primário do Governo Central	-65.905,8	-65.905,8	---
X. Exclusões da Meta	---	241.250,1	241.250
XI. Meta Ajustada do Governo Central (IX – X)	---	-307.155,8	-310.159
XII. Excedente do Governo Central (VIII – XI)	---	42.623,1	*
XIII. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais	---	-656,2	-656
XIV. Meta de Resultado Primário das Empresas Estatais Federais	-3.002,9	-3.002,9	---
XV. Primário do Governo Federal Abaixo da Linha (VIII + XIII)	---	-265.189,0	*

Fonte: Tabela 4 do Anexo IV.1 de Metas Fiscais da LDO 2023, Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 3º Quadrimestre de 2023 (RACM) e PCPR 2023. Adaptadas.

* Segundo consta da PCPR 2023, são valores que ainda não haviam sido divulgados pelo Bacen.

No exercício de 2023, a União cumpriu as metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, fixada como déficit de R\$ 65,91 bilhões, e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais, estabelecida como déficit de R\$ 3 bilhões. O Governo Central obteve excedente de R\$ 42,62 bilhões em relação à meta de OFSS, considerando-se R\$ 241,25 bilhões de exclusão de meta, enquanto as empresas estatais atingiram déficit de R\$ 0,66 bilhão para a meta de PDG.

Registra-se que a falta de dados da tabela “Evolução das Programações nos Relatórios de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas de 2023” se deve, conforme explanado na PCPR 2023, à suposta ausência da divulgação sob responsabilidade do Bacen. Entretanto, verifica-se que tais dados já constavam do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 3º Quadrimestre de 2023, de 29/2/2024, e a PCPR 2023 foi encaminhada pela Casa Civil da Presidência da República ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem 120, de 2/4/2024. Verifica-se, a propósito, que consta da PCPR 2023 como Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central o montante de R\$ 75.671 milhões, enquanto no RACM está registrado o valor de R\$ 75.675,5 milhões.

As LDOs de 2021, 2022 e 2023 estabeleceram separadamente metas de resultado primário para os OFSS e para o PDG. No entanto, essas leis não prescreveram a apresentação do resultado primário segregado para OFSS e para PDG na PCPR. A informação sobre o resultado primário tem constado da tabela intitulada “Evolução das Programações nos Relatórios de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas”.

A PCPR 2021 não trouxe nessa tabela (p. 71) o resultado separado ou agregado da meta de déficits primários estabelecidos pela Lei 14.116/2020 (LDO 2021) para OFSS (de R\$ 247,12 bilhões) e para PGD (de R\$ 3,97 bilhões). Todavia, anotou o resultado primário do Governo Central acima da linha, bem como após a compensação.

A PCPR 2022 registrou na tabela (p. 64) o resultado primário do Governo Central acima e abaixo da linha, além do valor da meta de déficit primário de R\$ 170,47 bilhões referente ao OFSS previsto na Lei 14.194/2021 (LDO 2022), dos valores de compensação e da meta fiscal ajustada do Governo Central. No entanto, não apresentou o resultado para o PGD.

A PCPR 2023 anotou na tabela (peça 65) o resultado primário do Governo Central acima da linha, mas não apresentou o resultado abaixo da linha e nem o resultado para o PGD. Por outro lado, trouxe a meta fiscal agregada (R\$ 68.909 bilhões) e a meta fiscal agregada após as deduções.

Portanto, não há uma padronização nas PCPRs na apresentação dos resultados primários para os OFSS e o PDG, ante o formato estabelecido na Tabela 4: Detalhamento das Variáveis Fiscais constante do Anexo IV.1 - Metas Fiscais, a exemplo das LDOs de 2021, 2022 e 2023.

Resta, então, formular recomendação à Controladoria-Geral da União para que passe a padronizar a apresentação da PCPR, com fulcro nos arts. 2º, inciso V, 14, § 1º, inciso I, e 15, parágrafo único, da Resolução-TCU 291/2017 e nos termos dispostos a seguir.

RECOMENDAÇÃO

À Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente da Prestação de Contas do Presidente da República tabela com o demonstrativo do cumprimento das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispendios Globais, em que constem expressamente as metas formalmente estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados efetivamente realizados, com o detalhamento mínimo conforme apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como as oportunas apurações de resultado primário pelo Banco Central do Brasil, para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais.

Compensação entre as Metas Fiscais do Governo Central e das Empresas Estatais Federais

Ao longo do exercício de 2023, indicou-se a necessidade de compensação entre as metas fiscais estabelecidas para os OFSS e para o PDG, haja vista que as projeções para as empresas estatais extrapolaram o limite de déficit primário de R\$ 3.002,9 milhões. Nas avaliações do 3º, 4º e 5º bimestres, projetaram-se déficits de R\$ 6.607,5 milhões, R\$ 5.596,2 milhões e R\$ 4.501,1 milhões para o PDG, respectivamente, o que exigiria esforço fiscal adicional no âmbito dos OFSS de R\$ 3.604,6 milhões, R\$ 2.593,3 milhões e R\$ 1.498,2 milhões, respectivamente.

Por outro lado, conforme registrado na tabela anterior, em vista das diversas exclusões de despesas para fins de apuração da meta fiscal dos OFSS, as deduções autorizadas totalizaram R\$ 241.250,1 milhões, de forma que o Governo Central obteve excedente de R\$ 42.623,1 milhões em relação a sua respectiva meta. E as empresas estatais federais, a despeito da possibilidade de compensação no fechamento do exercício, atingiram déficit de R\$ 656,2 milhões, ou seja, superando em R\$ 2.346,70 milhões sua respectiva meta.

Em suma, sob todas as composições, as metas de resultado primário foram cumpridas. Entretanto, a exclusão na contabilização do resultado primário de determinadas despesas primárias, não obstante com amparo na legislação, não se coaduna com os preceitos da responsabilidade fiscal que requerem a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme insculpido no art. 1º da LRF.

Discrepância Estatística entre as apurações do Resultado Primário

Quanto à discrepância entre o resultado primário apurado pela STN e pelo Bacen para o Governo Central, a STN informou (peça 37 do TC 021.850/2023-2) que pode ocorrer por fatores relacionados à utilização de bases de dados e procedimentos de compilação distintos, bem como por razões exógenas ao padrão metodológico comum, o que se incorpora nas rubricas “discrepância estatística” e “ajustes metodológicos” constantes dos boletins “Resultado do Tesouro Nacional”. Em 2023, a discrepância esteve associada, sobretudo, a três ajustes metodológicos, todos amparados em normas ou procedimentos contábeis legítimos, conforme a seguir parcialmente reproduzido:

- d) Caixa-Competência (R\$ 827,4 milhões): em atendimento aos Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário (rel. Min. José Mucio Monteiro) e 3.297/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), o Bacen incorpora mensalmente por competência os efeitos fiscais dos subsídios e subvenções, enquanto a STN registra semestralmente – em janeiro e julho – os impactos dessas operações quando dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas. Dessa forma, o impacto primário

“abaixo da linha” dessas operações em 2023 reflete os fatos geradores de janeiro a dezembro de 2023, ao passo que o resultado “acima da linha” reflete os fatos geradores de julho de 2022 a junho de 2023;

- e) Recursos não sacados do PIS/Pasep – EC 126/2022 (R\$ 25.987,6 milhões): referem-se ao ingresso de recursos do PIS/Pasep não reclamados por prazo superior a vinte anos, nos termos do art. 121 do ADCT, com redação dada pela EC 126/2022, a qual estabeleceu que tais recursos seriam “apropriados pelo Tesouro Nacional como receita primária para realização de despesas de investimento”. Enquanto na metodologia “acima da linha” estes recursos se refletiram nas Demais Receitas Não Administradas pela RFB, na metodologia “abaixo da linha” tal operação foi definida como ajuste patrimonial, com efeito nulo sobre o resultado primário do Governo Central. Tais recursos ingressaram em setembro de 2023;
- f) Compensações da Lei Complementar 194/2022 – Pré-Acordo entre União e estados/DF (R\$ 7.695,3 milhões): referem-se aos valores das compensações pelas perdas do ICMS no âmbito da Lei Complementar 194/2022 compensados por liminares antes do acordo celebrado entre a União e os estados e o DF no âmbito da ADI 7.191. Nas estatísticas “abaixo da linha”, tal montante impactou em sua totalidade o mês de dezembro de 2023, no qual ocorreu a baixa dos ativos da União em decorrência das referidas compensações. Já nas estatísticas “acima da linha”, esses valores foram registrados retroativamente nos respectivos meses nos quais as parcelas das dívidas efetivamente deixaram de ser pagas à União, em linha com o comando trazido pela Lei Complementar 201/2023.

Corroborando as explicações fornecidas pela STN, o Bacen (peça 17 do TC 021.850/2023-2) esclareceu que, excluindo-se os três eventos mencionados, a discrepância em 2023 ficaria em R\$ 1,1 bilhão (0,01% do PIB), em linha com a média dos últimos anos.

4.1.2.2. Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira

Em complemento aos tópicos relacionados à conformidade orçamentário-financeira, em especial à seção 2.3.3 deste Relatório, relatam-se os exames realizados sobre os demais objetos dos acompanhamentos dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União relativos aos cinco primeiros bimestres do exercício de 2023, em cumprimento ao art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, mediante metodologia que envolveu procedimentos fundamentalmente centrados nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) de que trata o art. 69, § 4º, da LDO 2023.

Considerando os exames efetuados, não foram detectados indícios de irregularidades na condução da programação orçamentária e financeira no exercício de 2023 quanto aos aspectos macro estruturantes analisados, sem prejuízo do seguinte relato acerca das situações encontradas.

Empoçamento de recursos

Durante o exercício de 2023, persiste a deficiência na gestão do empoçamento de recursos.

A definição de empoçamento de recursos foi inicialmente estabelecida com a publicação do Relatório Quadrimestral de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (RACMF) referente ao 2º quadrimestre de 2018, passando a ser positivada por meio do art. 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, segundo o qual se considera empoçamento de limites financeiros (E) a diferença entre o valor do cronograma ou limite de pagamento autorizado (L) e os pagamentos efetuados (P), cuja metodologia de

apuração dos pagamentos consta de macrofunção específica no Siafi, consoante disposto no art. 2º, § 4º, do mesmo decreto.

Compete à Secretaria do Tesouro Nacional, com amparo na Lei 10.180/2001, com enfoque sobre a administração de caixa, a apuração do cumprimento dos limites mensais estabelecidos nos decretos de programação financeira e, com o objetivo de evitar o excesso de resultado primário frente ao programado, a divulgação quadrimestral da diferença entre o montante dos pagamentos efetuados e o limite disponibilizado por meio do RACMF.

De acordo com os arts. 10 a 12 da Lei 10.180/2001, compete às unidades do Sistema de Administração Financeira Federal, quais sejam, a STN, como órgão central, e aos órgãos setoriais, elaborar, respectivamente, a programação financeira do Tesouro Nacional e a programação financeira dos seus órgãos e das entidades vinculadas, respondendo, então, pela coordenação, orientação e acompanhamento das atividades relacionadas e respectiva execução, conforme também registrado no item 2.1.1 da Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2023.

Considere-se, ainda, que os arts. 10 e 43, § 2º, do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 72, § 1º, do Decreto-lei 200/1967, estabelecem que os ministérios e órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite global de saques fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saque de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução das ações a seu cargo, e que a fixação de limite de saque à unidade gestora importa mandato para a ordenação do pagamento, observadas as normas pertinentes.

Os limites são definidos pela STN, porém ancorados nas demandas ministeriais, tendo-se em conta a necessidade de compatibilidade do cronograma de execução mensal de desembolso com o cronograma de execução dos projetos e atividades das unidades administrativas vinculadas aos órgãos setoriais. Assim, o limite programado superestimado ou o baixo desempenho na execução dos pagamentos geram duas principais consequências: a primeira, ao longo do exercício, a permanência de recursos ociosos à disposição de unidades gestoras em detrimento do pagamento para atender outras necessidades; a segunda, ao final do exercício, o excesso de resultado primário frente ao programado, ou seja, a eventual ocorrência, e em grau superior, do cumprimento de meta de resultado primário se operaria à custa de uma gestão de caixa ineficaz.

A ineficácia na execução dos pagamentos programados também afronta o princípio da eficiência estabelecido no art. 37 da Constituição Federal. Ademais, de acordo com o art. 8º, caput, do Decreto 11.415/2023, os órgãos constantes dos seus Anexos II a VIII informariam à Secretaria do Tesouro Nacional, até 4/12/2023, os montantes dos cronogramas de pagamento que não seriam utilizados até o encerramento do exercício, os quais poderiam ser remanejados para outros órgãos, a critério do Poder Executivo, com vistas a mitigar o empoçamento. O § 2º desse mesmo dispositivo estabeleceu que competiria aos órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal e a suas unidades gestoras vinculadas buscar a otimização dos cronogramas ou limites de pagamento autorizados e da distribuição dos recursos financeiros descentralizados para mitigar o empoçamento.

Os **dados finais de empoçamento** (Margem) para cada um dos órgãos do Poder Executivo constam do Relatório de Cumprimento de Metas, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (LRF), especificamente na tabela denominada “Empoçamento de Recursos - Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R\$ milhões)”, levando-se em conta os limites/cronogramas de pagamento estabelecidos pelos respectivos decretos, bem como os valores autorizados, quando for o caso, pelo relatório extemporâneo de avaliação de receitas e despesas primárias publicado em dezembro, após os referidos decretos.

A tabela seguinte apresenta o empoçamento de limites financeiros para despesas discricionárias para os exercícios de 2021, 2022 e 2023, segundo os Relatórios de Cumprimento de Metas Fiscais, cumulativamente para 4, 8 e 12 meses:

Despesas Discricionárias – Todos os órgãos do Poder Executivo						
Ano	Quantidade de órgãos	Acumulado (meses)	(R\$ milhões)			Grau de Empoçamento (%)
			Pagamento (P)	Limite (L)	Empoçamento (E)	
2021 ¹	32	4	20.603,50	24.303,46	3.699,96	15,22
		8	54.094,86	65.320,22	11.225,36	17,19
		12	108.962,17	121.374,14	12.411,97	10,23
2022	34	4 ²	26.301,58	33.988,52	7.686,94	22,62
		8 ³	82.196,40	88.189,31	5.992,91	6,80
		12 ³	123.696,51	139.033,06	15.336,55	11,03
2023	48 ⁴	4	31.284,55	43.915,27	12.630,73	28,76
	48 ⁴	8	80.150,65	91.840,49	11.689,84	12,73
	47 ⁵	12	154.649,39	168.457,38	13.807,98	8,20

Fonte: Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais>. Acesso em 26/5/2024.

O grau de empoçamento de limites financeiros (%) indica que persiste a deficiência ao longo do ano na gestão de recursos, ainda que possa ocorrer uma tendência de redução quando se chega ao final do exercício, em termos percentuais.

As tabelas seguintes apresentam indicadores que sintetizam o desempenho conjunto dos órgãos e entidades na gestão dos empoçamentos deste exercício, confrontando-o com os resultados do exercício anterior, sem envolver as emendas impositivas.

Comparam-se o grau de empoçamento global e as médias dos graus de empoçamento dos órgãos e entidades ordenados do maior para o menor limite estabelecidos, distribuídos em três classes e considerando os exercícios de 2022 e 2023.

Evolução dos empoçamentos em 2022

Médias						%
	2ºBIM2022	3ºBIM2022	4ºBIM2022	5ºBIM2022	6ºBIM2022	
	A	B	C	D	E	
GGE	10,8	7,0	4,9	4,7	5,4	
MSGE 1º Tercil	21,9	12,7	8,6	8,0	12,6	
MSGE 2º Tercil	21,9	22,2	15,2	12,1	9,5	
MSGE 3º Tercil	15,4	17,9	17,0	16,4	10,2	
MSGE Geral	19,9	17,6	13,6	12,3	10,7	

Fonte: STN (Adaptada).

Nota: Os tercis de 2022 são compostos por dez ou onze órgãos ou entidades e os de 2023 por quinze ou dezesseis, em vista da ampliação da quantidade de ministérios. GGE (Grau Global de Empoçamento) = $\sum(L - P) / \sum L$ e MSGE (Média simples do grau de empoçamento) = $\sum((L - P)/L)/n$, sendo “n” a quantidade de órgãos e entidades do correspondente tercil ou, para o caso geral, a quantidade total (GGE).

Evolução dos empoçamento em 2023: variação em relação a 2022

%

¹ Tabela 4: Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão – R\$ milhões, Despesas Discricionárias. Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021.

² Tabela 4: Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R\$ milhões), Despesas Discricionárias.

³ Tabela 4: Empoçamento de Recursos - Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R\$ milhões), Despesas Discricionárias. Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais - 2º e 3º Quadrimestres de 2022.

⁴ Tabela 4: Empoçamento de Recursos - Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R\$ milhões), Despesas Discricionárias. Tabelas dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Regras Fiscais - 1º e 2º Quadrimestres de 2023.

⁵ Tabela 5: Empoçamento de Recursos - Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R\$ milhões), Despesas Discricionárias. Tabelas dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Regras Fiscais - 3º Quadrimestre de 2023.

Médias	2ºBIM2023		3ºBIM2023		4ºBIM2023		5ºBIM2023		6ºBIM2023	
	F	(F/A-1)	G	(G/B-1)	H	(H/C-1)	I	(I/D-1)	J	(J/E-1)
GGE	13,9	29,3	10,6	53,0	7,6	57,0	7,2	52,2	3,6	-33,3
MSGE_ 1º Tercil	31,6	44,3	18,1	42,7	11,5	33,6	12,8	60,2	6,6	-48,0
MSGE_ 2º Tercil	30,1	37,5	21,5	-3,2	22,6	48,7	23,3	92,5	13,2	38,6
MSGE_ 3º Tercil	29,1	89,1	29,0	62,1	24,9	46,4	26,9	63,9	23,6	131,5
MSGE Geral	30,3	52,4	22,7	29,2	19,6	44,5	21,3	73,4	14,8	38,0

Fonte: STN (Adaptada).

Verifica-se que, com exceção do 2º tercil do 3º bimestre e do 1º tercil do 6º bimestre, em todos os demais tercis sob comparação as discrepâncias no nível de empoçamento são significativas, seja ao nível geral, seja com relação a cada classe.

Apenas ao final do exercício o GGE de 2023 (-33,3%) apresentou resultado superior ao apresentado em 2022 (4,9%), graças aos limites e desempenho maiores (maior peso) dos órgãos do 1º tercil em 2023 (-48,0%). Observe-se que a média simples (MSGE) não incorpora o viés causado pelo grau de empoçamento (menor) daqueles com elevados limites autorizados, evidenciando-se, no caso, que o baixo desempenho é, em grande medida, generalizado.

O olhar sobre o empoçamento de limites financeiros deve observar a eficiência da gestão de caixa do Tesouro Nacional, a fim de se buscar uma agenda de pagamentos mais precisa, nos termos do art. 10 do Decreto 93.872/1986, *verbis*:

Art. 10. Os Ministérios, Órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite global de saques fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência ao Tribunal de Contas da União (Decreto-lei nº 200/67, art. 72, § 1º).

Parágrafo único. A unidade orçamentária poderá partilhar seu limite financeiro entre unidades administrativas gestoras, quando conveniente e necessário, observadas as normas legais pertinentes.

A melhoria dos resultados relativos ao empoçamento de limites financeiros está associada ao aperfeiçoamento da gestão financeira dos órgãos setoriais e, em especial, das unidades executoras, por possuírem informações pormenorizadas sobre suas necessidades financeiras. Ademais, o art. 8º da Lei Complementar 101/2000, prescreve que:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

No âmbito do acompanhamento referente ao 3º bimestre de 2020, deliberou-se aos órgãos setoriais de programação financeira das unidades orçamentárias do Poder Executivo federal, por meio do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), acerca da necessidade de observância dos ditames que regem a gestão de recursos para pagamento de dispêndios públicos, com vistas a otimizar o fluxo de caixa da União e coibir a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

Este Tribunal também tratou do tema no âmbito da apreciação das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2021, TC 008.731/2022-5 (rel. Min. Aroldo Cedraz), resultando na emissão do Parecer Prévio no sentido de recomendar à Casa Civil da Presidência da República que coordenasse, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o

objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário.

Com efeito, no exercício de 2022 promoveu-se relevante reestruturação no âmbito da STN por intermédio do Decreto 11.036/2022, que culminou na criação da Subsecretaria Administração Financeira Federal (Suafi). A despeito da melhoria da atuação do órgão central, os resultados demonstrados na presente análise apontam que persiste a deficiência na gestão do empoçamento de recursos, ante uma expectativa, a partir das deliberações deste Tribunal, de um esforço de aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal, especialmente a melhoria dos critérios utilizados pelos órgãos setoriais para estabelecerem uma programação financeira que possibilite a otimização do fluxo de caixa da União, coibindo-se a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

Conclui-se que as causas estruturais do empoçamento não foram objeto da devida atenção por parte da Casa Civil da Presidência da República, a quem compete avaliar e monitorar a ação governamental e a gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, nos termos do art. 3º, incisos I e III, da Lei 14.600/2023. A atuação do citado órgão é crucial em razão de a matéria envolver questões comuns aos ministérios. E, não obstante o empoçamento proporcionar folga no cumprimento da meta de resultado primário, não se trata do instrumento apropriado para tal mister, haja vista que o limite financeiro de cada órgão ou entidade já é estabelecido tendo o cumprimento da meta como referência, restando a estes a realização de uma execução financeira eficaz, que, ao final, corresponde à prestação de serviços ao contribuinte.

Importa registrar, por fim, que o tema poderia fazer parte do item sobre Execução Orçamentária e Financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. As PCPRs de 2021, 2022 e 2023 têm apresentado nove quadros com idêntica denominação ao longo desse item. No entanto, não trazem quadro sobre o empoçamento de limites financeiros à luz do conceito do art. 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, tal como ocorre nos relatórios de avaliação do cumprimento de metas (regras) fiscais, ainda que exista um quadro nas PCPRs contendo a evolução, por órgão, dos limites estabelecidos nos decretos de programação financeira. Nesse sentido, com fulcro no art. 15, parágrafo único, da Resolução-TCU 291/2017, propõem-se as recomendações listadas a seguir.

RECOMENDAÇÃO

À Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República as informações relativas ao empoçamento de limites financeiros dos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que poderá apresentar a evolução dos resultados do exercício em relação a períodos anteriores e evidenciar eventuais medidas adotadas para o aprimoramento da gestão de caixa.

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em face da competência atribuída pelo art. 3º, incisos I e III, da Lei 14.600/2023, que adote providências efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios.

4.1.2.3. Receita Corrente Líquida

No exercício de 2023 — janeiro a dezembro —, a Receita Corrente Líquida (RCL) da União foi calculada conforme o inciso IV e parágrafos do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), e atingiu R\$ 1.234 bilhões, valor 2% menor, em termos nominais, que o observado em 2022, que foi de R\$ 1.253 bilhões.

Segundo o inciso IV e parágrafos do art. 2º da LRF, a RCL equivale ao total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzido, no caso da União, dos seguintes valores: transferências constitucionais ou legais a estados e municípios; contribuições para financiamento da seguridade social previstas nos incisos I, alínea “a”, e II do art. 195 da Constituição Federal; contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e pagamentos decorrentes da Lei Complementar 87/1996 e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A apuração da RCL deve observar, além das disposições da LRF, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. Min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. Min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (Min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) — órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001) — detém a responsabilidade pela apuração e divulgação da RCL da União, tendo em vista a competência que lhe foi atribuída pelo inciso VII do art. 7º do Decreto 6.976/2009.

A tabela seguinte apresenta, em valores nominais, os montantes da RCL da União dos últimos cinco exercícios, com destaque para sua significativa redução, em 2020, ano da pandemia, e para seu expressivo incremento em 2022.

Receita Corrente Líquida da União – 2019 a 2023

	R\$ milhões				
Especificação	2019	2020	2021	2022	2023
Receita Corrente (I)	1.691.012	1.513.687	1.986.158	2.377.247	2.417.316
Receita Tributária	545.809	516.831	710.741	856.276	887.930
Receita de Contribuições	853.404	825.602	1.001.374	1.128.487	1.196.997
Receita Patrimonial	202.456	94.502	174.086	298.024	210.474
Receita Agropecuária	22	21	28	31	21
Receita Industrial	1.606	1.592	2.076	5.523	6.312
Receita de Serviços	56.703	36.260	48.172	52.330	49.803

Especificação	2019	2020	2021	2022	2023
Transferências Correntes	1.258	574	791	410	242
Receitas Correntes a Classificar	0	0	0	0	3
Outras Receitas Correntes	29.755	38.304	48.891	36.167	65.534
Deduções (II)	785.353	861.743	923.639	1.123.820	1.183.601
Transf. Constitucionais e Legais	298.260	378.406	366.526	487.160	484.428
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	404.528	396.052	454.065	529.675	586.315
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	13.925	17.397	17.945	17.283	17.399
Compensação Financeira RGPS/RPPS	29	262	135	884	1.675
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	3.818	7.012	8.866	8.787	9.067
Contribuição p/ PIS/Pasep	64.792	62.614	76.103	80.032	84.716
Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)	905.659	651.943	1.062.519	1.253.427	1.233.715

Fonte: Demonstrativos da Receita Corrente Líquida.

Nos últimos cinco exercícios, verifica-se que a RCL da União correspondeu, em média, a 51% da Receita Corrente (valor bruto). A Receita Corrente, por sua vez, é essencialmente composta pela receita de contribuições (50% em média), pela receita tributária (35%) e pela receita patrimonial (10%). Na média dos últimos cinco exercícios, as deduções mais significativas foram a contribuição dos empregadores e a dos trabalhadores sobre a folha de salários (49%), as transferências constitucionais e legais (41%) e as contribuições para o PIS/Pasep (8%).

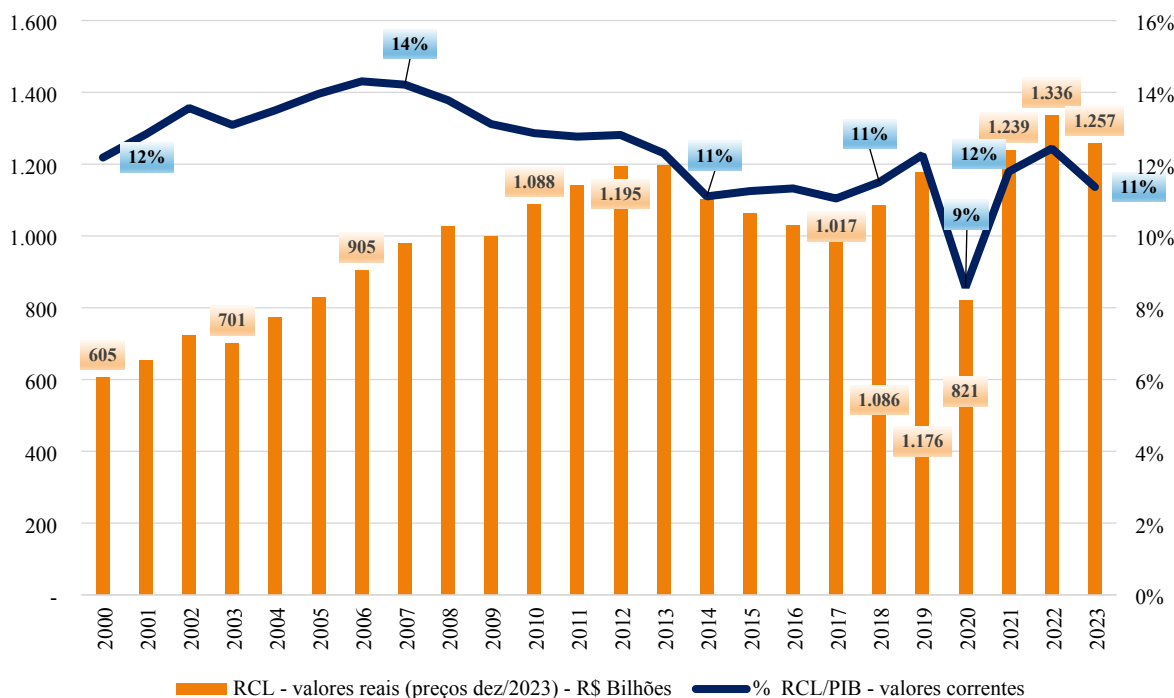
Em relação a 2022, a receita corrente de 2023 apresentou acréscimo nominal de R\$ 40 bilhões, ou seja, cerca de 2%, ao passo que as deduções aumentaram cerca de R\$ 60 bilhões, ou 5%. A Receita Corrente Líquida, assim, diminuiu R\$ 20 bilhões, ou 2%. Essa redução nominal pode ser atribuída à significativa redução de R\$ 88 bilhões na receita patrimonial. A variação positiva de R\$ 60 bilhões nas deduções também contribuiu para a redução nominal observada na RCL, estando essa variação concentrada no aumento das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social (R\$ 57 bilhões).

É fundamental que a RCL seja aferida de forma precisa, uma vez que serve de parâmetro para o cálculo de vários limites fiscais — despesa com pessoal, operações de crédito, garantias —, assim como do valor da reserva de contingência a ser consignado na lei orçamentária anual.

A verificação do cumprimento desses limites é realizada quadrimestralmente pelo TCU, abrangendo os dados relativos aos últimos doze meses: o primeiro quadrimestre compreende o período de maio do ano anterior a abril do exercício de apuração, o segundo, de setembro do ano anterior a agosto do ano de apuração, e o terceiro quadrimestre engloba todos os meses do exercício de apuração. Essa verificação é realizada nos acompanhamentos quadrimestrais dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelos órgãos da esfera federal, oportunidade em que é averiguada a conformidade da RCL e a aderência de sua metodologia de apuração aos dispositivos da LRF que regem a matéria e à jurisprudência deste Tribunal.

Nesse contexto, foram proferidos, em relação a 2023, os Acórdãos 2.269/2023-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 243/2024-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do Min. Vital do Rêgo. O acompanhamento relativo ao 3º quadrimestre (TC 039.430/2023-5, rel. Min. Vital do Rêgo) encontra-se em andamento.

O gráfico seguinte permite visualizar os efeitos inflacionários sobre a RCL da União, no período de 2000 a 2023, atualizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a preços de dezembro de 2023.

Receita Corrente Líquida da União (atualizada pelo IPCA) – 2000 a 2023


Fontes: IBGE, STN e Siafi.

Em 2020, a RCL sofreu expressiva queda real, da ordem de 30% em relação a 2019, sobretudo em decorrência da elevação das deduções, contrastando com o fenômeno observado no exercício seguinte, em que se verificou crescimento real de 51%. No exercício subsequente — 2022 —, a RCL atingiu o maior valor já registrado nessa série histórica (R\$ 1.336 bilhões), representando aumento real de 8% comparado a 2021. Em 2023, por sua vez, houve redução real de 6% da RCL em relação ao exercício anterior, e aumento real de 7% em relação a 2019.

O gráfico evidencia, também, a evolução da RCL em relação ao PIB, sendo importante observar que, até 2019, essa relação percentual, em todos os exercícios, esteve entre 11% e 14%. No ano de 2020, o percentual registrado foi o menor da série, equivalente a 9% do PIB, cabendo ainda realçar que a redução da RCL no exercício foi tão significativa (30%) que a redução real do PIB, de 3,3% relativamente a 2019, não foi suficiente para manter a relação RCL/PIB no patamar anterior. Nos dois exercícios subsequentes — 2021 e 2022 —, o valor da RCL em relação ao PIB voltou ao patamar de 12% do início da série histórica. Em 2023, por seu turno, o crescimento real de 2,9% do PIB fez a relação RCL/PIB diminuir para 11%.

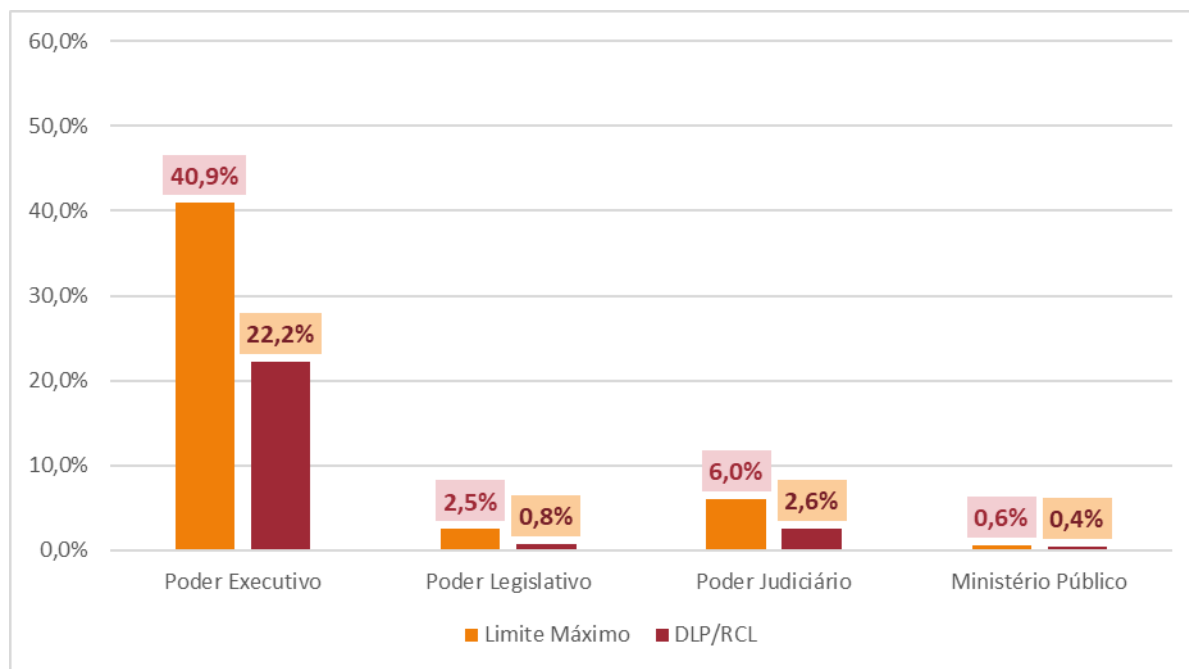
4.1.2.4. Despesas com Pessoal

Em 2023, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público da União (MPU), observaram os limites máximo e prudencial da despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O gráfico seguinte apresenta os limites dos Poderes e os percentuais alcançados da despesa líquida com pessoal (DLP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) no exercício de 2023.

Limites das Despesas com Pessoal e Percentual Realizado em 2023 (DPL/RCL)

% da RCL



Fonte: RGFs do 3º quadrimestre de 2023.

O art. 169 da Constituição Federal preceitua que a “despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. A regulamentação desse dispositivo, realizada pela LRF, estabelece que os limites individualizados para Poderes e órgãos autônomos sejam calculados em razão da RCL das respectivas esferas.

A LRF, em seu art. 19, prescreve que a despesa líquida com pessoal da União — referida por essa lei como “despesa total com pessoal” — não poderá exceder, em cada período de apuração, a 50% da RCL. Esse percentual, nos termos do art. 20 desse mesmo diploma normativo, foi assim distribuído entre os Poderes: i) 2,5% para o Legislativo, incluído o TCU; ii) 6% para o Judiciário; iii) 40,9% para o Executivo, incluído o percentual de 3% para fazer face às despesas com pessoal referentes a algumas atribuições constitucionais; e iv) 0,6% para o MPU.

Além disso, a LRF estabelece o percentual de 3%, contido no limite do Poder Executivo, que deve financiar despesas com pessoal referentes às atribuições elencadas na Constituição Federal no art. 21, incisos XIII - manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, e XIV - manutenção das polícias civil, penal e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e assistência financeira ao Distrito Federal para prestação de serviços públicos de saúde e educação, por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); e no art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 (servidores dos ex-Territórios federais do Amapá e de Roraima).

Os citados limites são globais. No entanto, a LRF prevê que sejam estabelecidos limites específicos por Poder e órgão autônomo. Assim, por exemplo, cada tribunal federal tem seu próprio limite. As despesas identificadas no limite apartado de 3% do Poder Executivo também têm limites específicos, conforme a parte final da alínea “c” do inciso I do art. 20 da LRF, regulamentado pelo Decreto 3.917/2001 e alterações.

A DLP equivale à soma dos gastos com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta), realizados nos doze meses do período de apuração, deduzida dos itens taxativamente discriminados no § 1º do art. 19 da LRF, assim agrupados: (a) indenizações por demissão e com programas de incentivos

à demissão voluntária; (b) despesas decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração; (c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração; (d) despesas com inativos e pensionistas, desde que custeadas com recursos vinculados a essa destinação.

Consideram-se cumpridos os limites da LRF quando a DLP calculada como percentual da RCL não exceder os limites – máximo ou prudencial – estabelecidos por esse diploma normativo.

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal é parte integrante (Anexo 1) do Relatório de Gestão Fiscal. Conforme os arts. 20, § 2º, e 54 da LRF, são obrigados a elaborá-lo os Poderes e órgãos dotados de autonomia administrativa, orçamentária e financeira (poder de autogoverno), tais como o Poder Executivo, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Portanto, a responsabilidade pelas informações relativas à despesa com pessoal e ao cumprimento dos limites fixados pela LRF são dos Poderes e órgãos discriminados no art. 20 desse diploma legal. A RCL, por sua vez, é calculada e divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional, consoante competência que lhe é atribuída pelo inciso VII do art. 7º do Decreto 6.976/2009.

O valor da DLP e da RCL da União para o exercício de 2023 foram de R\$ 320,8 bilhões e R\$ 1.233,7 bilhões, respectivamente, levando a relação DLP/RCL ao patamar de 26%.

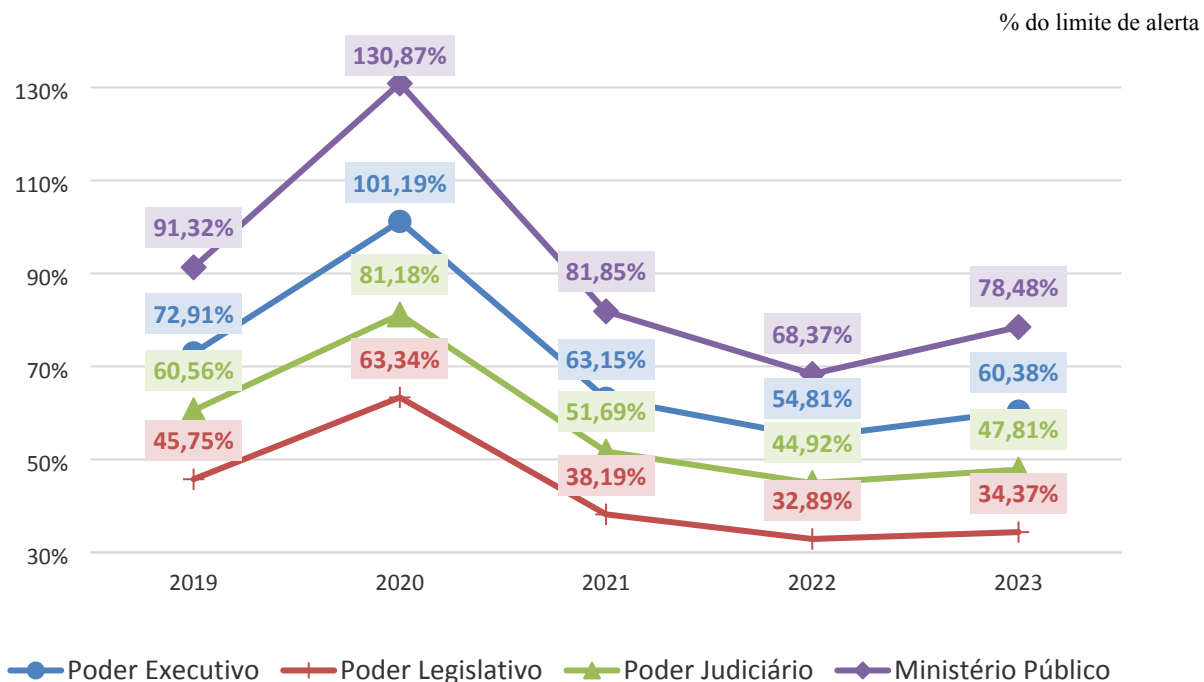
Considerando que os limites máximo e prudencial da despesa com pessoal para a esfera federal correspondem, respectivamente, a 50% e 47,5% da RCL, pode-se afirmar que os tetos máximo e prudencial da despesa com pessoal fixados pela LRF para a União foram respeitados.

A despesa com pessoal dos órgãos da administração pública federal é analisada pelo TCU a partir da consolidação dos RGFs por eles publicados. Dentre os diversos aspectos verificados pelo Tribunal, destaca-se o atendimento ao limite prudencial da despesa com pessoal, o qual determina que, se o Poder ou órgão exceder 95% do limite individualizado da despesa no final do quadrimestre, segundo o parágrafo único do art. 22 da LRF, deverá incorrer nas vedações para aumento das despesas com pessoal, a exemplo da concessão de vantagens, da criação de cargo, emprego ou função, do provimento de cargos públicos e da admissão ou contratação de pessoal.

Os dados individualizados, publicados pelos órgãos, estão disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>), em cumprimento ao disposto no art. 163 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023).

Quanto ao exercício de 2023, foram proferidos os Acórdãos 2.269/2023-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 243/2024-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. A verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal no período referente ao 3º quadrimestre é objeto do processo TC 039.430/2023-5, também sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo e que se encontra em andamento. Nesses acompanhamentos, foram considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal aqueles fixados respectivamente pelo Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015 e pela Resolução-CJF 758/2022, cujas razões para edição foram consideradas justificadas pelo Plenário desta Corte de Contas, por intermédio do Acórdão 678/2023.

Além de controlar o cumprimento dos limites da despesa com pessoal, o TCU deve expedir alertas aos Poderes ou órgãos que excederem 90% do limite legal, consoante disposição expressa do art. 59, § 1º, inciso II, da LRF. O gráfico a seguir mostra a evolução da despesa líquida com pessoal em relação aos limites de alerta previstos na LRF nos últimos cinco exercícios.

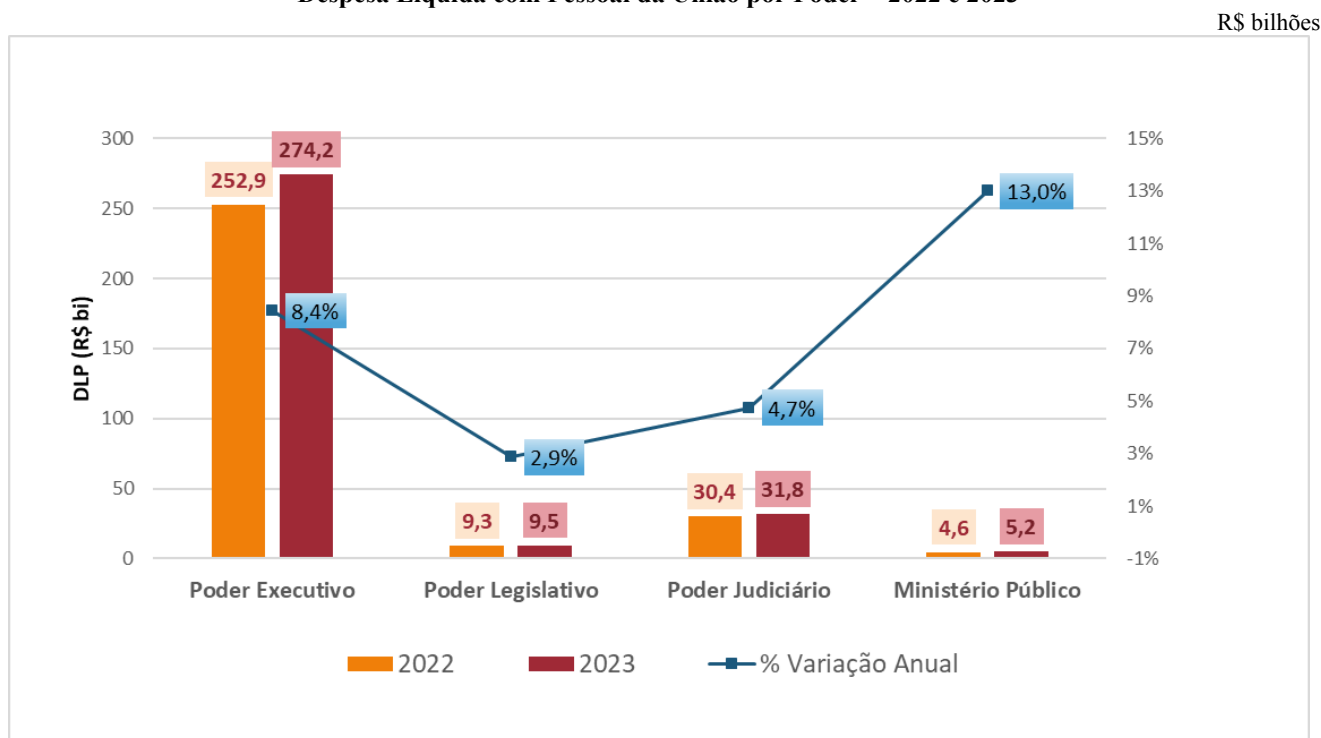
Evolução do Comprometimento da Despesa com Pessoal em Relação ao Limite de Alerta por Poder e Ministério Público


Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2019 a 2023.

O gráfico evidencia que a acentuada variação do comprometimento do limite de alerta observada em 2020 foi atenuada nos exercícios subsequentes — 2021 e 2022 —, chegando a atingir, nesses períodos, patamares inferiores ao do exercício de 2019. Tal resultado foi possível graças aos aumentos da RCL em 2021 e em 2022 — decorrente da recuperação da atividade econômica (com impacto positivo na arrecadação) e da relativa estabilidade, em valores correntes, da despesa líquida com pessoal.

Em 2023, tanto o Ministério Público quanto os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apresentaram crescimento nominal de suas despesas líquidas com pessoal em relação a 2022. Em termos nominais, em 2023, conforme apresentado no gráfico seguinte, a despesa líquida com pessoal do Poder Judiciário aumentou 4,7%, ao passo que a do Executivo e a do Legislativo aumentaram 8,4% e 2,9%, respectivamente. A do Ministério Público, por sua vez, aumentou 13% em valores nominais.

Despesa Líquida com Pessoal da União por Poder – 2022 e 2023



Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2022 e 2023.

Em consonância com os arts. 18 e 19 da LRF, o valor da despesa com pessoal utilizado para apuração do limite não coincide com o total de gastos da União no grupo de despesa denominado “Pessoal e Encargos Sociais”. Essa incongruência decorre essencialmente do comando previsto no § 1º do art. 19 da LRF, no sentido de determinar que algumas despesas não devem ser computadas no grupo, tais como aquelas decorrentes de decisão judicial e as relacionadas a programas de incentivos à demissão voluntária.

A seguir, são registrados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União em 2022 e 2023, bem como as respectivas deduções e a despesa líquida, que serve de base para a verificação do cumprimento do limite.

Demonstrativo da Despesa com Pessoal da União – 2022 e 2023

R\$ milhões

Discriminação	Despesa Empenhada em 2022	Despesa Empenhada em 2023	Variação 2022/2023
Despesa Bruta com Pessoal (I)	362.192	395.007	9,06%
Pessoal Ativo	199.874	217.616	8,88%
Pessoal Inativo e Pensionistas	160.454	174.177	8,55%
Contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	1.864	3.213	72,36%
Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente ^{VI}	0	0	0,00%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)	-65.017	-74.203	14,13%
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-1.430	-1.232	-13,81%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-11.939	-21.884	83,29%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	-2.654	-2.414	-9,01%
(-) Inativos com Recursos Vinculados	-48.994	-48.672	-0,66%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	297.176	320.804	7,95%
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	1.253.427	1.233.715	-1,57%
% sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%	23,71%	26,00%	9,68%
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF) 50,00% da RCL	626.714	616.857	-1,57%
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) 47,50% da RCL	595.378	586.015	-1,57%

Fontes: RGFs do 3º quadrimestre de 2022 e de 2023.

^{VI} Despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou aumento, em termos correntes, de R\$ 23,6 bilhões em relação a 2022, ou seja, de 8% (em termos reais, houve aumento aproximado de 3,2%). Tendo em vista que em termos nominais a DLP aumentou 8% e a RCL diminuiu 1,6%, o indicador DLP/RCL aumentou, passando de 23,7% em 2022 para 26% em 2023.

A despesa líquida do Poder Executivo (R\$ 274,2 bilhões) constituiu 86% da despesa líquida com pessoal da União em 2023, incluídas a do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, a do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a com os servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima e a despesa com pessoal custeada com recursos do FCDF. Excluídas essas despesas e as deduções previstas no § 1º do art. 19 da LRF, as despesas do Poder Executivo (Governo Federal) perfizeram R\$ 253 bilhões, valor 7% maior que o observado em 2022 (R\$ 236,6 bilhões), consoante evidenciado na tabela seguinte.

União – Poder Executivo \1 – Governo Federal - Demonstrativo da Despesa com Pessoal – 2022 e 2023

Discriminação	2022	2023	R\$ milhões	
			Variação Nominal	Variação Percentual
Despesa Bruta com Pessoal (I)	288.027	313.586	25.560	8,9%
Pessoal Ativo	150.739	163.879	13.140	8,7%
Pessoal Inativo e Pensionistas	135.425	146.494	11.069	8,2%
Contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	1.863	3.213	1.351	72,5%
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente ^{\2}	0	0	0	
Despesas não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	51.350	60.574	9.224	18,0%
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	1.263	927	-336	-26,6%
Decorrentes de Decisão Judicial	11.920	21.866	9.946	83,4%
Despesas de Exercícios Anteriores	557	1.092	535	96,0%
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	37.609	36.688	-921	-2,4%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I – II)	236.677	253.013	16.336	6,9%

Fonte: RGFs do Poder Executivo de 2022 e de 2023.

\1 Excluídas as despesas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com os servidores dos ex-Territórios federais do Amapá e de Roraima e as despesas com pessoal custeadas pelo FCDF.

\2 Despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução.

4.1.2.5. Dívidas Consolidada e Mobiliária

O estabelecimento dos limites para a Dívida Consolidada da União e para a Dívida Mobiliária Federal, previstos na Carta Magna, ainda não foi realizado.

Conforme dispõe o art. 52, inciso VI, da Constituição Federal, os limites globais para o montante das dívidas consolidadas dos entes federativos (União, estados, DF e municípios) devem ser propostos pelo Presidente da República, cabendo ao Senado Federal fixá-los. Já o montante da Dívida Mobiliária Federal deve ser estabelecido pelo Congresso Nacional, conforme art. 48, inciso XIV, da Carta Magna, sem reserva para a sua iniciativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 30, dispõe que o Presidente da República deveria submeter propostas com limites e condições para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, estabelecendo que esses limites deveriam ser fixados em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) e que poderiam ser propostos “em termos de dívida líquida”.

Na Mensagem 1.069/2000, o Presidente da República propôs que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União deveria se limitar a 350% do montante da RCL. Esta proposta, renomeada no Senado Federal para Mensagem 154/2000, resultou no Projeto de Resolução do Senado 84/2007, que foi arquivado definitivamente ao final de 2018, sem apreciação conclusiva. O mesmo documento

também propôs os limites para os entes subnacionais (estados, DF e municípios), os quais foram estabelecidos na Resolução do Senado Federal 40/2001.

No caso da Dívida Mobiliária Federal, a Mensagem 1.070/2000 propôs o limite de 650% da RCL. Tal limite chegou a ser aprovado na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei 3431/2000) e tramitou no Senado Federal até 2014, como Projeto de Lei da Câmara 54/2009, sendo arquivado definitivamente, também sem apreciação conclusiva.

Em que pese os limites não tenham sido estabelecidos, o Poder Executivo Federal publica quadrimestralmente, no Relatório de Gestão Fiscal, a apuração da Dívida Consolidada da União, cujo principal componente é a Dívida Mobiliária Federal, e também a apuração da Dívida Consolidada Líquida, haja vista o disposto no art. 55, inciso I, alínea “b” da LRF e as orientações do respectivo Manual de Demonstrativos Fiscais.

Nos termos dessa publicação (RGF), ao final do exercício de 2023 a Dívida Mobiliária atingiu o montante de R\$ 8,79 trilhões (montante que inclui os títulos públicos na carteira do Banco Central do Brasil), o que representaria 712,57% da RCL. Já a Dívida Consolidada estaria em 732,16%, com saldo de R\$ 9,03 trilhões, enquanto em “termos de dívida líquida” (DCL) teria atingido 494,55% da RCL, com saldo de R\$ 6,1 trilhões.

Note-se, desse modo, que os valores apurados, tanto da Dívida Mobiliária e, em especial, da Dívida Consolidada Líquida superaram consideravelmente os limites inicialmente propostos no ano 2000.

De acordo com as apurações realizadas nos Relatórios de Gestão Fiscal, desde o final do exercício de 2016 a Dívida Consolidada Líquida se encontra em patamar superior ao proposto (de 350% da RCL). No caso da Dívida Mobiliária, tem-se a mesma situação, à exceção dos valores apurados nos 2º e 3º quadrimestres de 2022 que, de todo modo, ultrapassaram o patamar de 585% da RCL, o que, nos termos propostos, seria o limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do respectivo limite, conforme prevê o art. 59, §1º, inciso III, da LRF).

A definição desses limites é importante para que o montante do endividamento federal se pautе pelas balizas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, à semelhança do que se exige dos demais entes federativos, favorecendo o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Adicionalmente, o Presidente da República deveria enviar anualmente, até o prazo de envio do projeto de lei orçamentária anual, propostas de manutenção ou de alteração dos referidos limites, conforme dispõe o § 5º do art. 30 da LRF, o que, no caso de alteração, também poderia ser feito a qualquer tempo, nos termos do § 6º do mesmo artigo. É possível ponderar, no entanto, em uma interpretação restritiva, que não há obrigação em se propor a manutenção ou a alteração de um limite que não chegou a ser estabelecido.

Convém admitir que a contenção do endividamento na esfera federal é tarefa desafiadora, haja vista que, no caso da União, o endividamento, além de se prestar ao financiamento das políticas públicas, também contribui para a consolidação do sistema financeiro nacional, a condução da política monetária, a construção de uma estrutura a termo de taxas de juros, dentre outras funções.

Neste contexto, recentemente a Lei Complementar 200/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável (para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico), estabeleceu que as diretrizes de política fiscal e as metas anuais de resultado primário do Governo Central devem ser compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

Nos termos dessa lei, a sustentabilidade da dívida pública é alcançada por meio da estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB). Desse modo, o novo arcabouço fiscal não estabeleceu um parâmetro específico como limite para a relação DBGG/PIB, mas o objetivo, amplo, de que as metas anuais de resultado primário levem a projeção da trajetória desta relação para a estabilização, evitando um cenário de crescimento contínuo.

Assim, aquela Lei modificou a LRF, com vigência a partir de 2024, quanto à necessidade de que o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) da União contenha metas para quatro exercícios e que estas metas sejam compatíveis com aquela trajetória sustentável (ou seja, com a estabilização).

De fato, o PLDO 2025, o primeiro na vigência da nova regra, estabelece as metas fiscais para os exercícios de 2025 a 2028, projetando a estabilização da relação DBGG/PIB no último exercício (2028), estimando que “a DBGG alcançaria 79,7% do PIB em 2027, sendo este o seu ponto mais alto, e 79,6% do PIB em 2028”. O continuado crescimento da DBGG até 2027 está em consonância com a análise realizada no item 2.4.1 deste relatório.

Adicionalmente, a LRF passou a exigir projeções para um período de dez anos, para que se evidencie o nível de resultados fiscais compatíveis com a estabilização da relação DBGG/PIB. Neste caso, o PLDO 2025 apresenta, a partir de 2028 uma trajetória que “inicia um movimento decrescente para atingir 74,5% do PIB em 2034”, o que, por sinal, é praticamente o mesmo patamar apurado ao final de 2023 (e ao final de 2019, antes, portanto, da pandemia de Covid-19).

De todo modo, além de acompanhamentos sobre os Relatórios de Gestão Fiscal e cumprimento das metas fiscais, esta Corte de Contas realiza acompanhamento permanente da dívida pública, nos termos da Resolução TCU 322/2020, dentre outras fiscalizações especificamente relacionadas ao tema, como as dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias. Neste contexto, a temática específica da ausência da fixação de limites para as dívidas consolidada e mobiliária, que já chegou a ser objeto de recomendação ao Senado Federal, no Acórdão TCU 7.469/2012-1ª Câmara, poderá ser novamente analisada, em fiscalização pertinente.

4.1.2.6. Operações de Crédito

No exercício de 2023, a União cumpriu o limite para a contratação de operações de crédito, definido na Resolução do Senado Federal 48/2007, conforme competência privativa prevista no art. 52 da Constituição Federal. O art. 7º da norma estabelece que o limite global para a contratação de operações de crédito pela União, em um exercício financeiro, é de 60% da Receita Corrente Líquida.

A apuração desse limite é feita a partir do somatório do valor de todas as operações de crédito que foram realizadas no exercício, mas são realizadas deduções nesse montante. Dentre as possíveis deduções, a principal, que tem representado a quase totalidade das deduções realizadas, se refere aos valores destinados à amortização e ao refinanciamento da dívida pública federal.

As informações sobre a apuração trazidas na PCPR, no âmbito do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, têm por origem o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, publicado quadrimestralmente, em cumprimento ao art. 55, inciso I, alínea “d” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No decorrer do exercício de 2023, o valor das operações de crédito contratadas foi de R\$ 1.754,79 bilhões, sendo a quase totalidade referente a operações mobiliárias internas, e o valor total das deduções contabilizadas alcançou R\$ 1.663,04 bilhões.

Neste contexto, ao final de 2023 “o montante líquido das novas operações de crédito” a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R\$ 91,76 bilhões, o que corresponde a 7,44% da RCL e, portanto, restou cumprido o limite de 60% da RCL estabelecido pelo Senado Federal.

Convém considerar, no entanto, que o montante apurado poderia ser ainda menor, haja vista que a RSF 48/2007 permite também a dedução de montantes referentes a “operações de concessões de garantia”, o que não tem sido realizado no RGF. Por outro lado, o montante apurado destoa significativamente da efetiva variação da dívida pública, haja vista que considera o montante das novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque remanescente.

Desse modo, convém registrar que, conforme o RGF, as Dívidas Consolidada e Mobiliária cresceram R\$ 848 bilhões e R\$ 730 bilhões em 2023, respectivamente. Já a Dívida Consolidada Líquida, que pode representar com mais exatidão o nível de endividamento, cresceu ainda mais (R\$ 908 bilhões).

Sendo assim, apesar do elevado crescimento dos diferentes montantes de dívida apurados, o limite para a contratação de operações de crédito pela União, estabelecido na Resolução do Senado Federal 48/2007, restou cumprido.

4.1.2.7. Concessão de Garantias

A União cumpriu o limite para a concessão de garantias em operações de crédito em 2023. Esse limite é estabelecido no art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007, conforme competência privativa prevista no art. 52 da Constituição Federal, e corresponde a 60% da Receita Corrente Líquida.

A verificação do cumprimento do limite se dá pela apuração, ao final do exercício, do saldo devedor das obrigações financeiras garantidas, sendo consideradas: “as fianças e avais concedidos direta ou indiretamente pela União, em operações de crédito, inclusive com recursos de fundos de aval, a assunção de risco creditício em linhas de crédito, o seguro de crédito à exportação e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual”.

As informações sobre a apuração trazidas na PCPR, no âmbito do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, têm por origem o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, publicado quadrimestralmente, em cumprimento ao art. 55, inciso I, alínea “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao final do 3º quadrimestre de 2023, o saldo devedor das garantias prestadas somava R\$ 292,51 bilhões, representando 23,71% da RCL do exercício (R\$ 1.233,71 bilhões). Tais garantias são concedidas, predominantemente, em operações de crédito realizadas pelos estados e DF, que são responsáveis por quase 70% do saldo devedor apurado (e que inclui tanto operações de crédito internas quanto externas). A parcela de responsabilidade de municípios representou 12,5% e o restante diz respeito a garantias concedidas a entidades controladas (bancos e empresas estatais), inclusive federais, ou por meio de fundos e programas.

O saldo apurado ao final de 2023 apresentou uma queda de 4,37% em relação ao final de 2022, movimento de queda que também ocorrera nos dois exercícios anteriores e que guarda certa

relação com a valorização cambial da moeda nacional, haja vista que parte significativa das operações de crédito é indexada a moedas estrangeiras.

No caso da concessão de garantia aos entes subnacionais e às suas entidades controladas, são exigidas contragarantias de valor igual ou superior (conforme o art. 40, § 1º, da LRF), a exemplo da vinculação de transferências constitucionais, o que, a princípio, deveria reduzir significativamente o risco dessas operações para a União.

Apesar disso, a partir de 2016 a União passou a ser acionada para honrar garantias concedidas, o que não acontecia há mais de dez anos. De 2016 a 2023, a União realizou o pagamento de quase R\$ 64 bilhões em honras de garantias (em valores históricos), a sua quase totalidade referente a operações de crédito de estados.

Pouco mais da metade desse valor se refere a honras de garantias para o estado do Rio de Janeiro, o que se tornou rotineiro devido à adesão do estado ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar 159/2017. Posteriormente, com a modificação normativa promovida pela Lei Complementar 178/2021, os estados de Goiás e Rio Grande do Sul também aderiram ao RRF, além de Minas Gerais, estado com o segundo maior montante honrado, cuja adesão encontra-se provisória, mediante liminar do STF, haja vista o atraso no cumprimento das condicionantes exigidas.

Ademais, esses e outros estados tiveram significativo montante de garantias honradas com o respectivo impedimento da execução das contragarantias pela União, em decorrência de liminares judiciais deferidas pelo STF. Ao final de 2023, porém, a maior parte das pendências referentes a essas honras já haviam sido regularizadas, tendo em vista a compensação realizada pela União, regulamentada por meio da Lei Complementar 201/223, e a possibilidade de refinanciamento do saldo restante.

Segundo o Relatório Mensal de Garantias Honradas, publicado pela STN, ao final de 2023 (dezembro) existia um saldo de R\$ 1,77 bilhão de garantias a recuperar, sua quase totalidade passível do citado refinanciamento. Deste modo, restou cumprido o limite para a concessão de garantias estabelecido na Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que as pendências para a recuperação do restante das honras de garantias realizadas estão sendo solucionadas.

4.1.2.8. Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

Ao final de 2023, todos os Poderes e órgãos autônomos da União apresentaram disponibilidades de caixa suficientes para honrar os restos a pagar inscritos ao final do exercício, cumprindo, assim, a regra do art. 42 da LRF.

O art. 42 da LRF, com a interpretação dada pelo subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar), veda a inscrição de despesas em restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. O inciso III do art. 55 da LRF determina que, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) do 3º quadrimestre de cada exercício, os Poderes e órgãos incluam demonstrativos das disponibilidades em 31 de dezembro e da inscrição das despesas em restos a pagar.

Esses dois demonstrativos – “disponibilidades em 31 de dezembro” e “inscrição das despesas em restos a pagar” – foram consolidados em um único, denominado “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar”, o qual é referido como Anexo 5 do RGF.

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar visa dar transparência ao montante disponível para inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas no exercício, pois,

de acordo com as normas vigentes para a União, os valores a serem inscritos em restos a pagar não processados não podem superar os valores da disponibilidade de caixa líquida. A apuração dessa disponibilidade deve ser realizada sob o ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as suas obrigações financeiras.

Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez, sem restrições ao uso imediato. As obrigações financeiras, por sua vez, representam compromissos assumidos com fornecedores de bens e serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Da disponibilidade bruta são deduzidos os restos a pagar processados (RPP) e os não processados (RPNP) de exercícios anteriores, os restos a pagar processados do exercício e as outras obrigações financeiras, chegando-se à disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício. Desta última, são deduzidos os RPNP do exercício, para se apurar a disponibilidade final: Disponibilidade após a Inscrição de RPNP.

Uma vez que os arts. 54 e 55, § 2º, da LRF determinam que os Poderes e órgãos referidos no art. 20 desse diploma normativo elaborem e publiquem o RGF, a responsabilidade pelas informações relativas às disponibilidades de caixa e à inscrição de restos a pagar são dos Poderes e órgãos discriminados naquele dispositivo legal (art. 20 da LRF).

A disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (RPNP) do conjunto de órgãos da União, ao final de 2023, era de R\$ 1.597 bilhões, tendo sido inscritos R\$ 146 bilhões em RPNP, restando suficiência de R\$ 1.451 bilhões.

A tabela seguinte evidencia as disponibilidades e as obrigações financeiras em 2023. Esses valores foram consolidados a partir dos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar publicados pelo Poder Executivo, pelos órgãos do Poder Legislativo, pelos tribunais e órgãos do Poder Judiciário, pelo Ministério Público da União, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Defensoria Pública da União.

Disponibilidades de Caixa e RPNP do Exercício em 31/12/2023

R\$ milhões

Poderes e Órgãos	Disponib. de Caixa Bruta	RPP de Exercícios Anteriores	RPP do Exercício	RPNP de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras	Disponib. de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	RPNP do Exercício	Disponib. após a Inscrição de RPNP
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) = (a - (b+c+d+e))	(g)	(h) = (f) - (g)
Poder Executivo*	1.737.139	6.261	81.816	48.640	27.550	1.572.872	140.896	1.431.977
Poder Legislativo	5.047	19	188	88	15	4.737	455	4.283
Câmara dos Deputados	3.345	11	127	46	3	3.158	225	2.933
Senado Federal	1.263	6	60	27	12	1.157	156	1.001
Tribunal de Contas da União	439	1	1	15	0	422	73	349
Poder Judiciário	21.823	172	570	627	1.420	19.035	4.914	14.120
Supremo Tribunal Federal	234	0	8	18	0	208	89	119
Conselho Nacional de Justiça	85	0	3	0	0	81	5	77
Superior Tribunal de Justiça	645	82	30	6	0	527	127	401
Superior Tribunal Militar	73	0	1	2	0	70	48	22
Justiça Federal	7.133	25	159	187	1.410	5.351	3.302	2.049
Justiça Eleitoral	4.288	53	103	369	4	3.759	915	2.844
Justiça do Trabalho	8.277	12	234	18	4	8.009	373	7.636

Poderes e Órgãos	Disponib. de Caixa Bruta	RPP de Exercícios Anteriores	RPP do Exercício	RPNP de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras	Disponib. de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	RPNP do Exercício	Disponib. após a Inscrição de RPNP
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) = (a - (b+c+d+e))	(g)	(h) = (f) - (g)
Tribunal de Justiça do DF e Territórios	1.088	1	31	27	1	1.029	56	973
Ministério Público da União	659	0	5	22	2	629	157	472
Conselho Nacional do Ministério Público	10	0	1	0	0	10	1	9
Defensoria Pública da União	532	0	40	58	2	432	97	335
Total	1.764.679	6.452	82.579	49.378	28.987	1.597.283	146.422	1.450.861

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2023 publicados pelos Órgãos.

Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

*Os dados da Defensoria Pública da União estão incluídos nos dados do Poder Executivo.

Constata-se que os Poderes e órgãos da União dispunham de disponibilidades de caixa superiores às despesas inscritas em RPNP ao final de 2023, cumprindo a regra do art. 42 da LRF.

O Tribunal de Contas da União verifica, anualmente, nos acompanhamentos dos RGFs do 3º quadrimestre, os valores publicados nos demonstrativos e o cumprimento da vedação prevista no art. 42 da LRF, interpretada à luz do subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário.

Para 2023, a regularidade da inscrição de restos a pagar não processados e sua compatibilidade com as disponibilidades financeiras é objeto de análise no âmbito do processo TC 039.430/2023-5 (rel. Min. Vital do Rêgo), que se encontra em instrução. A situação do Poder Executivo é apresentada detalhadamente na seção 4.1.2.8.1 deste Relatório.

A tabela a seguir apresenta o comparativo entre 2022 e 2023. Tanto a disponibilidade bruta quanto a líquida apresentaram, em termos nominais, redução em 2023, quando comparadas às de 2022 – 10% e 13,3%, respectivamente. A disponibilidade líquida sofreu maior redução que a bruta devido ao crescimento nominal, mesmo que pequeno (2,9%), do conjunto das obrigações (restos a pagar processados, restos a pagar não processados e demais obrigações).

Os restos a pagar não processados inscritos nos exercícios de 2022 e 2023 foram de R\$ 125 bilhões e R\$ 146 bilhões, respectivamente, o que, dada a inflação do exercício, significou aumento nominal de 17,1% e real de 12% na inscrição de RPNP em 31/12/2023.

Disponibilidades e Restos a Pagar da União – 2022 e 2023

	R\$ milhões			
	2022	2023	Variação Nominal	Variação %
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.960.696	1.764.679	-196.018	-10,0%
RPP de Exercícios Anteriores	9.708	6.452	-3.256	-33,5%
RPP do Exercício	72.142	82.579	10.437	14,5%
RPNP de Exercícios Anteriores	44.520	49.378	4.858	10,9%
Demais Obrigações Financeiras	36.313	28.987	-7.326	-20,2%
Disponibilidade de Caixa Líquida	1.798.013	1.597.283	-200.730	-11,2%
RPNP do Exercício	124.988	146.422	21.434	17,1%
Disponibilidade após a Inscrição de RPNP	1.673.025	1.450.861	-222.165	-13,3%

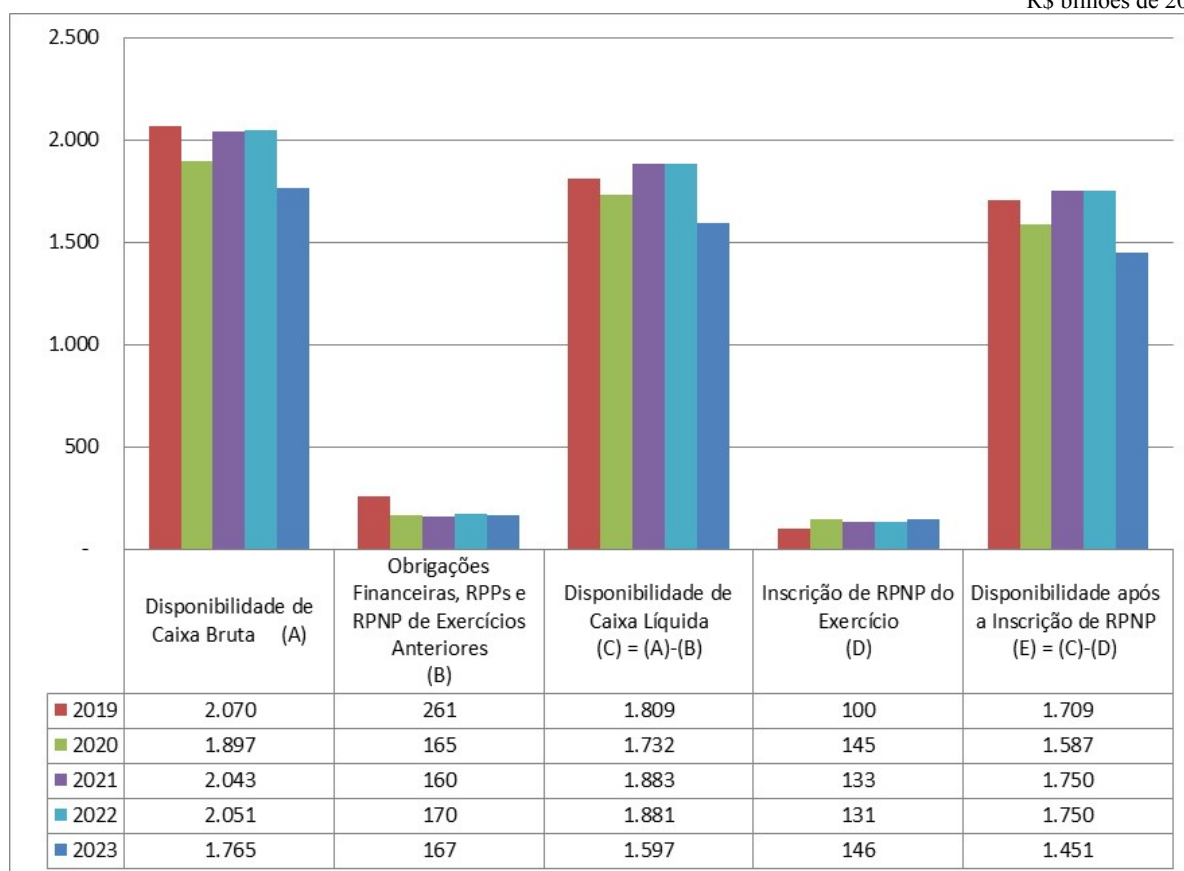
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2022 e de 2023 publicados pelos Órgãos.

Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Em complementação à tabela, o gráfico seguinte consolida as informações dos cinco últimos exercícios com valores corrigidos a preços de 2023.

Disponibilidades e Restos a Pagar da União – 2019 a 2023

R\$ bilhões de 2023



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2019 a 2023.

Pode-se observar que a disponibilidade líquida (C) e a disponibilidade após a inscrição de RPNP (E) sofreram considerável declínio em 2023, chegando a atingir, em valores reais, patamares inferiores aos observados em 2019.

4.1.2.8.1. Cumprimento do art. 42 da LRF – Poder Executivo

No exercício de 2023, o Poder Executivo federal cumpriu a regra contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O art. 42 da LRF veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse fim.

O Tribunal de Contas da União, por meio do subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar), firmou entendimento de que o art. 42 da LRF se aplica aos titulares de todos os Poderes e órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira (ou poder de autogoverno) garantida nos termos da Constituição, independentemente do período do mandato do respectivo titular. Com efeito, no âmbito do Poder Judiciário e do TCU, o mandato é definido, em regra, nos respectivos regimentos internos.

Ainda de acordo com o entendimento expresso nessa decisão, a vedação contida no art. 42 da LRF deve ser aplicada em conjunto com os princípios norteadores do orçamento, em especial o da

anualidade, previsto no § 5º do art. 165 da Constituição e nos arts. 34 e 35 da Lei 4.320/1964, limitada a sua abrangência ao encerramento do exercício em 31 de dezembro.

A apuração do cumprimento do art. 42 da LRF, consubstanciada na verificação da existência de suficiente disponibilidade financeira para fazer face à inscrição de restos a pagar não processados (RPNP), pode ser feita por meio de dois critérios.

O primeiro, denominado Global ou Geral, consiste em averiguar se a disponibilidade de caixa total, após a inscrição em RPNP (disponibilidade líquida), não é negativa. Vale dizer, deve-se verificar se o órgão ou o Poder encerrou o exercício com disponibilidades de caixa suficientes para honrar as obrigações contraídas. Esse critério não se atém à vinculação de fontes de recursos a determinadas destinações.

O segundo critério leva em consideração a vinculação dos recursos. Ele tem como base a Nota Técnica 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF, que versa sobre a metodologia desenvolvida pela STN para monitorar o cumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo federal. A argumentação é de que parte das receitas que constituem as disponibilidades estaria vinculada a despesas específicas, não podendo, portanto, garantir qualquer outra obrigação. Dessa forma, a suficiência deve ser apurada considerando essas vinculações, ou seja, deve haver disponibilidade de recursos livres suficientes para cobrir eventuais valores negativos de recursos vinculados.

Posto isso, a disponibilidade negativa em grupos de fontes vinculadas não constitui descumprimento da vedação em comento, desde que haja saldo de recursos livres (não vinculados a despesas específicas) em montante superior à soma da eventual insuficiência em fontes vinculadas.

Esse segundo critério é o atualmente adotado pelos órgãos de controle e pela STN, haja vista sua plena aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”. A apuração pode ser feita de forma agregada em grupos de fontes (recursos vinculados à educação, recursos vinculados à seguridade social, recursos vinculados a fundos, órgãos e programas, entre outros grupos) ou de forma individualizada por fonte.

O órgão responsável pelas informações necessárias à verificação do cumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo federal é a Secretaria do Tesouro Nacional, uma vez que essa secretaria, na condição de Órgão Central de Contabilidade Federal, detém a competência para elaborar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), nos termos do inciso VII do art. 7º do Decreto 6.976/2009.

O TCU verifica, anualmente, por meio dos acompanhamentos dos RGFs do terceiro quadrimestre, o cumprimento da vedação imposta pelo art. 42 da LRF. Além da análise global (soma de todas as fontes), busca-se coibir a ocorrência de fontes de recursos com saldo negativo.

Importante ressaltar que em 2023 entrou em vigor uma nova classificação de fontes/destinação de recursos no âmbito da União. Por esse motivo, como bem explicitado na seção 2.5.1.3 deste relatório, restou impossibilitada a comparação das disponibilidades por fonte - no caso do Poder Executivo, por grupo de destinação de recursos - em 31 de dezembro de 2023 e de 2022.

Essa modificação conceitual levou o Poder Executivo a rever a estrutura dos grupos de destinação de recursos utilizados no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar - Anexo 5 do RGF - e no Demonstrativo da Disponibilidade e Fluxo - Tabela 4 do RREO -, chegando ao arranjo exposto no quadro comparativo abaixo.

Grupos de Destinação de Recursos – Poder Executivo

2022	2023
00. Recursos Ordinários	00. Recursos Não Vinculados
01. Recursos Vinculados à Educação	01. Recursos Vinculados à Educação
02. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)	02. Recursos Vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)
03. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)	03. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)
04. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)	04. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)
05. Recursos de Receitas Financeiras Vinculadas	Extinto
06. Recursos da Dívida Pública	05. Recursos Vinculados à Dívida Pública
07. Recursos de Alienação de Bens e Direitos	Extinto
08. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos	06. Recursos Vinculados a Transferências a Estados, DF e Municípios
09. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	07. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas
10. Outros Recursos Vinculados	08. Recursos Extraorçamentários
11. Recursos a Classificar	09. Recursos Não Classificados

Fonte: elaboração própria, com dados de apresentação realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A tabela seguinte apresenta a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF em 2023 pelo Poder Executivo, conforme o critério global e conforme o critério de recursos ordinários compensando recursos vinculados negativos, sejam esses agregados por fonte ou por grupo de destinação. Na agregação por grupo, a suficiência é maior porque fontes negativas em um grupo são compensadas por fontes positivas do próprio grupo. Pode-se observar que a suficiência positiva apurada por meio dos critérios mencionados demonstra o integral cumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo.

Apuração do Cumprimento do art. 42 da LRF — Poder Executivo Federal – 2023

R\$ milhões

Critério	Suficiência Recursos Não Vinculados / Ordinários	Valores Negativos	Suficiência Final
Recursos Não Vinculados/Livres x Grupo de Destinação de Recursos com Insuficiência	58.964	-1.451	57.513
Recursos Não Vinculados/Livres x Fontes Vinculadas com Insuficiência	58.964	-7.516	51.448
Critério Geral - Soma de Todas as Disponibilidades			1.431.977

Fonte: Siafi.

A tabela seguinte apresenta os valores da disponibilidade de caixa após a inscrição em restos a pagar não processados (RPNP) do Poder Executivo constantes dos RGFs de 2022 e de 2023.

Disponibilidade de Caixa Líquida depois da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados – Poder Executivo

R\$ milhões

Destinação de Recursos	2022 ¹	2023	Variação Anual Nominal	Variação Anual %
Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)	114.002	58.964	-55.039	-48%
Total de Recursos Vinculados (II)	1.544.192	1.373.013	-171.179	-11%
1. Recursos Vinculados à Educação		24.641		
2. Recursos Vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)		57.435		
3. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)		217		
4. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)		-1.451		
5. Recursos Vinculados à Dívida Pública		957.776		
6. Recursos Vinculados a Transferências a Estados, DF e Municípios		9.533		
7. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas		324.642		
8. Recursos Extraorçamentários		104		

Destinação de Recursos	2022 ¹	2023	Variação Anual Nominal	Variação Anual %
9. Recursos Não Classificados		116		
Total (III) = (I + II)	1.658.194	1.431.977	-226.218	-14%

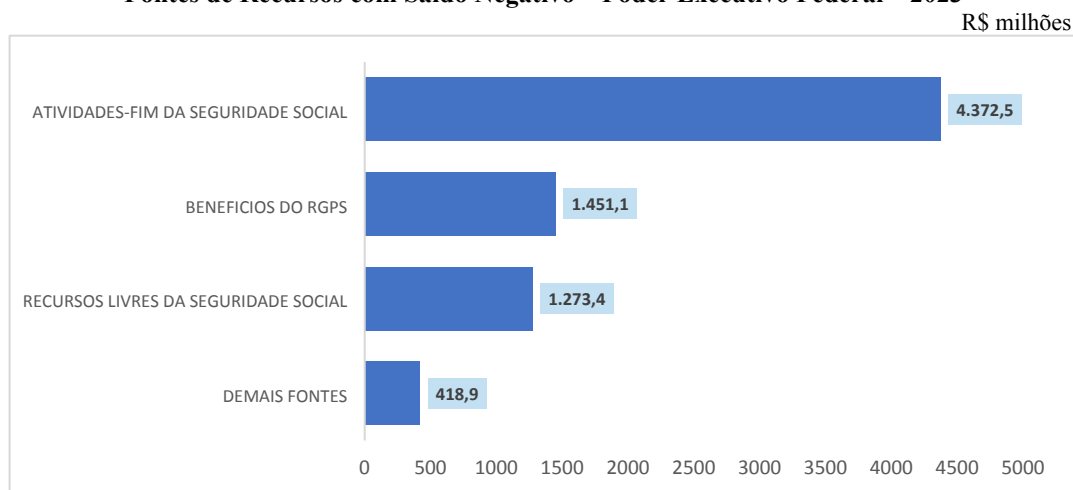
Fonte: Siafi.

 Nota: ¹ A incompatibilidade entre grupos de destinação de recursos impossibilitou a comparação com os valores do exercício de 2022.

Em 2023, o Poder Executivo apresentou disponibilidade negativa apenas no grupo de Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS), no valor de R\$ 1,45 bilhão. Tal insuficiência, porém, poderia ser coberta por R\$ 59 bilhões disponíveis em recursos de livre aplicação.

A disponibilidade líquida do Poder Executivo após a inscrição de despesas em RPNP ao final de 2023 foi inferior à de 2022, com redução de 14% (R\$ 226 bilhões), decorrente das variações negativas de 48% em recursos livres (R\$ 55 bilhões) e de 11% em recursos vinculados (R\$ 171 bilhões).

Em relação às fontes insuficientes, foram identificadas treze fontes, sendo que três delas compreendem 94% da insuficiência indicada. O gráfico seguinte evidencia essas fontes e a participação no respectivo conjunto.

Fontes de Recursos com Saldo Negativo – Poder Executivo Federal – 2023


Fonte: Siafi.

Na análise do cumprimento do art. 42 da LRF por parte do Poder Executivo federal, este Tribunal tem observado a existência de fontes com disponibilidades negativas em valores significativos, embora, no seu conjunto, a disponibilidade líquida seja positiva após a inscrição de despesas em restos a pagar não processados. O quadro seguinte apresenta as deliberações do TCU sobre o tema em relação aos últimos cinco exercícios (2018 a 2022):

Deliberações do TCU sobre o art. 42 da LRF – exercícios de 2018 a 2022

Processo	Acórdão	Relator	Deliberação
TC 009.306/2019-6	2.901/2019-P	Ministra Ana Arraes	9.11. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, ressaltando a existência de disponibilidade negativa no Grupo vinculado à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 70 milhões, e uma

Processo	Acórdão	Relator	Deliberação
			disponibilidade positiva de R\$ 34 bilhões em recursos não vinculados;
TC 040.300/2019-6	2.196/2020-P	Ministro Bruno Dantas	9.5. considerar regular e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, para o Poder Executivo, no exercício de 2019, a inscrição de restos a pagar não processados;
TC 005.182/2021-2	460/2022-P	Ministro Walton Alencar Rodrigues	9.10. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2020, ressaltando a existência de disponibilidades negativas no Grupo 3 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 3,2 bilhões e no grupo 8 - Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, no montante de R\$ 15 bilhões, e de uma disponibilidade positiva de R\$ 51 bilhões em recursos não vinculados;
TC 044.656/2021-1	1.154/2022-P	Ministro Aroldo Cedraz	9.6. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2021, ressaltando, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”, no valor de R\$ 61 milhões, face a uma disponibilidade positiva de R\$ 78 bilhões em recursos não vinculados;
TC 030.636/2022-1	1.550/2023-P	Ministro Jorge Oliveira	9.5. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2022, ressaltando, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”, no valor de R\$ 388 milhões, face a uma disponibilidade positiva de R\$ 114 bilhões em recursos não vinculados;

Fonte: elaboração própria, com dados extraídos de deliberações exaradas pelo Tribunal de Contas da União.

O Poder Executivo monitorou o comportamento das disponibilidades durante o exercício de 2023, estimando o valor do final do exercício. Essas projeções foram registradas nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP) a que se refere o art. 69, § 4º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023).

Deve-se ressaltar que, independentemente do imperativo legal disposto no art. 42 da LRF, faz-se necessário realizar o acompanhamento sistemático da suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos ao longo do exercício, em prol da gestão fiscal responsável e a fim de mitigar riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF.

Nesse sentido, convém registrar que o RARDP do 5º bimestre de 2023, ao analisar a adequação das fontes de recursos para cumprimento do disposto no art. 42 da LRF por meio da gestão

das disponibilidades para financiamento das despesas, considerou, com base nos dados realizados disponíveis até outubro de 2023 e nas previsões para os demais meses desse mesmo exercício, que o art. 42 da LRF seria cumprido com margem de R\$ 192,7 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias, mantidas as premissas adotadas e as informações orçamentárias disponíveis no Siafi. A suficiência efetivamente apurada ao final do exercício foi de R\$ 57,5 bilhões.

As estratégias propostas para solucionar o problema das fontes com insuficiência de recursos pressupõem a gestão integrada de órgãos dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, por envolverem questões de orçamentação, programação financeira, dívida pública e contabilidade, além de órgãos gestores e do Congresso Nacional, com vistas à análise da situação levantada e à adoção de providências cabíveis.

Ante o exposto, observa-se que, em 2023, o Poder Executivo cumpriu o art. 42 da LRF por todos os critérios estabelecidos, embora, após a inscrição em restos a pagar não processados, tenha se constatado disponibilidade líquida negativa no grupo de “Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)”.

4.1.2.9. Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

Em 2023, verificou-se inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023.

Na presente seção, avalia-se a adequação dos instrumentos utilizados para instituição e implementação das desonerações tributárias, em atenção aos comandos previstos no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como aos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF, além dos arts. 131 a 134 e 143 da LDO 2023 (Lei 14.436/2022).

O art. 150, § 6º, da Constituição exige que as renúncias de receitas sejam concedidas por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. O art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita deva ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

O art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes e atenda ao disposto na LDO. Ademais, requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita e de que não afetará as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, na forma de aumento permanente de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Adicionalmente, as LDOs anuais estabelecem requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição de renúncias tributárias.

Segundo informado na Nota Cetad/Copan 39/2024 (TC 021.850/2023-2, rel. Min. Vital do Rêgo, peça 25), em 2023 foram instituídas 32 desonerações tributárias (por meio de trinta atos normativos). O valor estimado das desonerações concedidas totaliza cerca de R\$ 213,6 bilhões, se considerados os exercícios de 2023 a 2026, a saber: R\$ 68,4 bilhões em 2023, R\$ 52,0 bilhões em 2024, R\$ 51,1 bilhões em 2025 e R\$ 42,0 bilhões em 2026.

Em relação ao exercício de 2022, conforme dados prestados pela RFB (TC 028.797/2022-1, rel. Min. Jorge Oliveira, peça 20), esses números de 2023 demonstram leve redução da quantidade de renúncias tributárias concedidas (32 contra 35), bem como pequena elevação nominal (5,6%) do montante total, ou seja, R\$ 213,6 bilhões (de 2023 a 2026) contra R\$ 202,2 bilhões (de 2022 a 2025).

Se a comparação de 2023 for feita em relação ao exercício de 2021 (considerando os exercícios de 2021 a 2024), no valor de R\$ 54,0 bilhões (por meio de 24 desonerações instituídas), observa-se crescimento significativo (295,5%), similar à elevação ocorrida em 2022 (274,4%).

Esse crescimento no montante das concessões de renúncias tributárias vai de encontro ao comando contido no art. 4º da EC 109/2021, por meio do qual foi estabelecido o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributários, prevendo que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB, em oito anos. Registre-se que, em cumprimento ao dispositivo, o Poder Executivo enviou, em 15/9/2021, o plano em apreço ao Congresso Nacional, por meio do PL 3.203/2021, o qual, até a finalização deste relatório, ainda não foi apreciado nas Casas Legislativas. Cabe consignar que a análise das medidas previstas no referido plano foi realizada no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2021.

Das 32 desonerações tributárias instituídas em 2023, 29 delas (referentes a 27 normas) deveriam se submeter à observância dos requisitos constitucionais e legais nos atos de concessão ou ampliação, conforme apresentado a seguir. As demais duas renúncias instituídas se enquadraram nas exceções quanto à aplicabilidade dessas exigências, seja por conta da modalidade do benefício, do tributo envolvido ou da origem e destinação das proposições.

Atendimento aos Requisitos para Instituição das Renúncias de Receitas Tributárias em 2023

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	Dispositivos da LDO 2023	art. 150, § 6º, da CF
Medida Provisória 1.157/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.160/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.163/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.537/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Decreto 11.456/2023	*	Sim	*	*
Lei 14.547/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Decreto 11.498/2023	*	Sim	*	*
Medida Provisória 1.171/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.564/2023	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.568/2023	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.592/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.175/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.176/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.178/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.620/2023	Não	Não	Não	Sim
Decreto 11.668/2023	*	Sim	*	*
Lei 14.663/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.690/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.701/2023	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.753/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.201/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.784/2023	Não	Não	Não	Sim
Portaria 1.668/2023	*	Sim	*	Sim
Medida Provisória 1.202/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.787/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.789/2023	Não	Não	Não	Sim
Medida Provisória 1.205/2023	Sim	Sim	Sim	Sim

* Não se aplica.

Fonte: RFB.

Em relação às Leis 14.568/2023 (Programa Nacional de Apoio à Cultura), 14.620/2023 (Programa “Minha Casa, Minha Vida”) e 14.789/2023 (Crédito fiscal decorrente de subvenção para implantação ou expansão de empreendimento econômico), foi verificado que o Poder Executivo sancionou os respectivos projetos originários do Poder Legislativo que concederam incentivos fiscais, não obstante a falta de demonstração do cumprimento das exigências de adequação fiscal.

Quanto às renúncias de receitas instituídas pelas Leis 14.568/2023 Lei 14.620/2023, e 14.701/2023 (Isenção das terras sob ocupação e posse de comunidades indígenas, do usufruto das riquezas naturais e da renda indígena), sem a obediência integral das mencionadas condicionantes constitucionais e legais, o Poder Executivo não evidenciou, no momento da implementação dos respectivos benefícios, o atendimento dessas condicionantes, em desconformidade com o estabelecido no § 2º do art. 14 da LRF, assim como nas deliberações do TCU mencionadas a seguir.

Convém assinalar que as Leis 14.564/2023 (dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços do Programa Nacional de Apoio à

Atenção Oncológica – Pronon e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência – Pronas/PCD), 14.568/2023, 14.620/2023, 14.701/2023, 14.784/2023 e 14.789/2023 se originaram de proposições do Congresso Nacional, no âmbito das quais não foi demonstrado o cumprimento das exigências dispostas nos arts. 113 do ADCT, 14, *caput* e incisos I e II, da LRF, além daquelas contidas na LDO 2023.

Em termos de materialidade, cabe destacar a Lei 14.784/2023, que se originou no Senado Federal, conforme o PL 334/2023, de autoria do Senador Efraim Filho. O normativo prorrogou, até 31/12/2027, o benefício de desoneração da folha de salários, previsto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011, e estabeleceu a redução da alíquota da contribuição previdenciária patronal imputada a determinados municípios, por meio da inclusão do § 17 do art. 22 da Lei 8.212/1991. Segundo estimativa da RFB, os montantes das renúncias de receitas concedidas pela Lei 14.784/2023 totalizam: R\$ 15,5 bilhões para 2024, R\$ 16,6 bilhões para 2025 e R\$ 17,7 bilhões para 2026.

Na tramitação do referido projeto no Congresso Nacional, não restaram demonstrados: o impacto orçamentário-financeiro para o ano corrente e os dois seguintes, a consideração da renúncia na estimativa de receita orçamentária ou a indicação das medidas de compensação, em desacordo com o disposto nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 131 e 132 da LDO 2023.

Após a aprovação pelo Poder Legislativo, o Presidente da República decidiu vetar integralmente (Mensagem 619/2023) o referido PL, por violar os dispositivos supracitados. Entretanto, em 17/12/2023, o Congresso Nacional rejeitou o veto e, posteriormente, em 27/12/2023, promulgou a Lei 14.784/2023.

Posto isso, por meio da Medida Provisória 1.202, de 28/12/2023, o Poder Executivo estabeleceu a revogação, a partir de 1º/4/2024, da Lei 14.784/2023 em apreço, bem como previu, a partir dessa data, a concessão da desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento para as empresas que exercem determinadas atividades, quanto à contribuição prevista no inciso I do *caput* do art. 22 da Lei 8.212/1991 (estimada em: R\$ 5,6 bilhões para 2024, R\$ 4,2 bilhões para 2025 e R\$ 2,8 bilhões para 2026). Como medida de compensação para esse novo benefício, indicou-se, no âmbito da Exposição de Motivos 175/2023 MF, a revogação do art. 4º da Lei 14.148/2021, que reduz a 0% as alíquotas do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas pertencentes ao setor de eventos.

Informa-se que, em 27/2/2024, o Poder Executivo editou a Medida Provisória 1.208/2024, por meio da qual revogou dispositivos da MP 1.202/2023, dentre eles os que extinguiram os benefícios estabelecidos na Lei 14.784/2023, bem como os que criaram a desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento.

Posteriormente, o Poder Executivo ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7633, sob o argumento de que as renúncias fiscais previstas na Lei 14.784/2023 foram feitas sem a adequada demonstração do impacto orçamentário e financeiro. De acordo com a AGU, a prorrogação da desoneração da folha representa uma redução de cerca de R\$ 10 bilhões anuais na arrecadação. Após os votos dos Ministros Cristiano Zanin (relator), Flávio Dino, Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Edson Fachin, que concediam, em parte, a medida cautelar postulada para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei 14.784/2023 enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do art. 113 do ADCT ou até o julgamento de mérito pelo STF, pediu vista dos autos o ministro Luiz Fux em 6/5/2024.

Assim, por se tratar de eventos ocorridos já no curso do exercício de 2024, bem assim em face da judicialização do caso e da existência de processo de controle externo específico sobre o tema na forma do TC 003.031/2024-1 (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) a análise sobre sua constitucionalidade e legalidade, bem como de seus efeitos fiscais, será consignada oportunamente no âmbito do Parecer Prévio acerca das Contas do Presidente da República de 2024.

Não obstante, o TCU já expediu diversas deliberações no sentido de que órgãos do Poder Executivo cumpram os dispositivos constitucionais e legais, principalmente o art. 14 da LRF, quando da concessão, ampliação e aplicação das renúncias de receitas, entre as quais: subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes); subitem 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler); subitem 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), subitem 9.1 do Acórdão 1.840/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), subitem 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo) e subitem 9.2 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

No mais recente acompanhamento julgado, referente ao exercício de 2022, também foi constatado o não cumprimento integral de exigências constitucionais e legais para concessão e aplicação das desonerações tributárias, naquele ano, pelos Poderes Executivo e Legislativo. Assim, diante da recorrência dessas irregularidades, o Tribunal assim deliberou, conforme o Acórdão 440/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), prolatado em 13/3/2024:

9.1) dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobre a necessidade de observância do previsto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que prevejam a criação, ampliação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias;

9.2) dar ciência aos Ministério da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios, ressaltando que, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso, a teor do disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3. enviar cópia integral destes autos à Procuradoria-Geral da República, para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade, haja vista os indícios de vícios no processo legislativo referente às normas que instituíram renúncias tributárias no exercício de 2022, sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis;

Acrescente-se que a Corte de Contas apontou irregularidades sobre o tema, quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, 2021 e, mais recentemente, de 2022. Especificamente no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2022 (Acórdão 1.126/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira), convém transcrever as seguintes recomendações, que serão monitoradas no capítulo 6 deste Relatório:

3.4 Ao Poder Executivo que adote medidas visando garantir transparência sobre a fundamentação e o atendimento às normas que regem a gestão fiscal quando da implementação de benefícios tributários, por meio da publicação da respectiva exposição de motivos ou nota técnica que explicita

a adequação desses benefícios ao disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no caso de mecanismos instituídos por atos normativos infralegais (voto do Relator);

3.5 Ao Poder Executivo que inclua na Prestação de Contas do Presidente da República informações, com respectivos documentos comprobatórios, relativas às medidas adotadas no exercício concernentes à adequação fiscal prévia à efetiva implementação de desonerações tributárias, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional sem atendimento ao disposto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (voto do Relator).

Destarte, nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Presidente da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela LRF e legislação correlata. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal e das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Em síntese, apesar de não se observar, no âmbito das normas legais originárias do Poder Executivo, o descumprimento das exigências constitucionais e legais para criação ou prorrogação de renúncias tributárias durante o exercício de 2023, aquele Poder sancionou projetos originários do Poder Legislativo de concessão desses incentivos fiscais, bem como implementou os respectivos benefícios, não obstante a falta de demonstração do atendimento às exigências de adequação fiscal.

Ainda que se considere a complexidade da legislação que trata da conformidade fiscal das renúncias de receitas, há que se considerar a recorrência dos achados ora relatados em múltiplas ações de controle externo e em diversos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República. Assim, observa-se o cumprimento apenas parcial das deliberações do TCU sobre o tema. Nesse sentido, faz-se necessário o registro da repetição das irregularidades e, por conseguinte, a emissão de novos alertas.

Ademais, não obstante as deliberações já exaradas por esta Corte, o Congresso Nacional manteve a prática, em 2023, de propor legislações e respectivas emendas, além de aprovar medidas provisórias, sem demonstração do atendimento aos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT e 14 da LRF, bem como pelos dispositivos da LDO vigente. Entretanto, considerando que o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República compreende o exame da gestão exclusivamente de responsabilidade do Poder Executivo, não se propõe deliberação endereçada ao Poder Legislativo.

IRREGULARIDADE

Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023.

ALERTA

Alertar o Poder Executivo acerca do não atendimento das disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios.

ALERTA

Alertar o Poder Executivo de que benefícios tributários aprovados por medidas legislativas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser efetivamente implementados após satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

4.1.2.10. Requisitos para Instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

No exercício de 2023, levantou-se a possibilidade de inobservância de requisitos constitucionais e legais para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC), quando da sanção da Lei 14.601/2023, diante da inexistência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos da alteração da Lei Orgânica da Assistência Social permitindo o acúmulo do Bolsa Família com o Benefício de Prestação Continuada e, conseqüentemente, da ausência de indicação da origem dos recursos para o seu custeio e da demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Cabe mencionar que, no âmbito do acompanhamento das despesas obrigatórias de caráter continuado (TC 039.004/2023-6, rel. Min. Vital do Rêgo), em instrução na unidade técnica, permanecem questões técnico-jurídicas em aberto e entendimentos antagônicos por parte do Poder Executivo e desta Corte de Contas, não obstante a vigência da LRF desde 2000 e a adoção de medidas saneadoras que estão sendo implementadas, com destaque para o plano de ação objeto do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira).

Destarte, pode-se afirmar que, no estágio atual de conceituação dessas despesas e de estruturação de suas informações orçamentárias e fiscais, há limitações que impedem o exame completo, suficiente e adequado da conformidade acerca do cumprimento pleno dos requisitos exigidos para sua criação.

O art. 17 da LRF define DOCC como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Os requisitos para sua criação são definidos nos sete parágrafos do citado artigo.

O ponto essencial desses requisitos é que o normativo que estabelecer uma DOCC deve, alternativamente, indicar uma redução permanente de outra despesa ou um aumento permanente de

receita, sendo que esse aumento de receita deve ser “proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”. Além disso, deve haver estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício inicial de vigência da DOCC e nos dois subsequentes e demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

Embora essas disposições da LRF pareçam simples, sua operacionalização não o é. O tema passou a ser verificado de maneira sistemática por este Tribunal a partir de 2019 e, desde então, tem havido acompanhamentos anuais das DOCCs criadas.

No primeiro acompanhamento, TC 031.445/2019-5 (rel. Min. Bruno Dantas), destacaram-se a dificuldade em se caracterizar uma despesa como obrigatória de caráter continuado e a inexistência de informações periódicas consolidadas sobre sua criação. No acompanhamento de 2020 (TC 037.193/2020-1, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), verificou-se que permaneciam as dificuldades na caracterização desse tipo de despesa e a ausência de informações consolidadas.

Foi, então, determinado (Acórdão 333/2022-TCU-Plenário) que o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República elaborassem um plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial para que, em um prazo máximo de dois anos, fosse viabilizada a elaboração semestral de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, contendo informações sobre as DOCCs, oriundas de leis e de medidas provisórias provenientes de todos os Poderes e órgãos autônomos, bem como de atos administrativos. Houve um recurso do Ministério da Economia, que foi parcialmente acolhido (Acórdão 929/2023-TCU-Plenário), retificando aquela determinação apenas no que concerne à periodicidade da publicação do demonstrativo, que deverá ser anual. As primeiras informações referentes ao plano de ação foram encaminhadas ao Tribunal na segunda metade de 2023 e serão analisadas no âmbito do mencionado TC 039.004/2023-6.

Basicamente, foram elencadas três etapas necessárias ao objetivo final de elaboração do Demonstrativo das DOCCs, quais sejam:

- 1 - Aperfeiçoamento conceitual na definição das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, envolvendo análise do ato e momento de criação de DOCC, dos requisitos dos atos que implementem as medidas compensatórias, das exceções ao disposto no art. 17 da LRF e das particularidades envolvendo as despesas de pessoal;
- 2 - Regulamentação da governança do processo de criação e expansão de DOCCs, com foco na atribuição de responsabilidades a cada agente no processo, em observância estrita às respectivas competências legais;
- 3 - Desenvolvimento/aperfeiçoamento da solução tecnológica e implementação do processo de criação e expansão de DOCCs.

Cada uma dessas etapas possui diversos responsáveis designados e ações e produtos previstos. Porém, apenas a primeira atividade teve data final prevista ainda para o exercício de 2023, qual seja, a formalização de um grupo de trabalho com representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República. As demais ações serão desenvolvidas ao longo de dois anos, nos termos determinados pelo Tribunal.

No acompanhamento de 2021 (TC 043.192/2021-1, rel. Min. Aroldo Cedraz), verificou-se a permanência dos problemas anteriormente verificados, analisou-se a interpretação do Poder Executivo em relação à criação de DOCCs de pessoal e constatou-se a falta de regulamentação das providências a serem tomadas no caso de rejeição de veto motivado pelo descumprimento da legislação fiscal/orçamentária.

Diante da expectativa da consecução do plano de ação, o Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário, em relação às DOCCs, deu ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda da necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, em especial do art. 17 da LRF, e de que a ausência de regulamentação, quanto às providências a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz, dificulta a atuação dos órgãos. Em setembro de 2023, a AGU interpôs pedido de reexame contra o acórdão exarado. O recurso não foi ainda julgado.

No Acórdão 440/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), relativo às DOCCs de 2022, não houve deliberações específicas sobre as despesas obrigatórias de caráter continuado, na expectativa de que os processos já em curso apontem uma futura solução. No entanto, verificou-se a permanência dos problemas já detectados e ressaltou-se o fato de que a forma como vêm sendo operacionalizadas, há muitos anos, pelo Poder Executivo, as medidas de compensação previstas no art. 17 da LRF é bastante questionável: as DOCCs de pessoal se sujeitariam apenas ao art. 169 da Constituição Federal e, em outros casos, é considerada como medida de compensação a mera inclusão das dotações de despesas nos orçamentos subsequentes.

Quanto ao exercício de 2023, embora tenha sido solicitado um quadro consolidado das DOCCs criadas ou prorrogadas, as respostas enviadas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento contemplaram informações oriundas de vários órgãos sobre as proposições analisadas no âmbito de suas respectivas áreas de atuação.

Por parte da STN, foram apresentadas informações de duas subsecretarias. A Subsecretaria de Gestão Fiscal (Sugef) elencou cinco portarias, referentes a subvenções econômicas criadas ou prorrogadas em 2023 (duas referentes ao Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite e três relativas ao Plano Safra). Para todos os normativos, são apresentadas as estimativas de impacto orçamentário e as medidas de compensação. Ressalta-se, no entanto, que, em todos os casos, a medida de compensação elencada para 2023 é a dotação orçamentária na LOA e, para os anos subsequentes, informa-se que será solicitada a inclusão dos valores nas respectivas propostas orçamentárias.

No âmbito da Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal, a Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – Cesef relata ter se manifestado em relação a três leis que criaram DOCCs. A Lei 14.717/2023 concedeu pensão especial aos órfãos crianças e adolescentes em razão de feminicídio. A Lei 17.736/2023 alterou a lei 11.520/2007, elevando o valor da pensão especial concedida às pessoas com hanseníase submetidas a isolamento ou a internação e concede o benefício aos seus filhos. E a Lei 14.601/2023 (conversão da Medida Provisória 1.164/2023, que recriou o Programa Bolsa Família) ampliou os impactos da medida provisória, em particular ao possibilitar o acúmulo do Bolsa Família com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em relação às duas primeiras leis, houve apresentação do impacto fiscal e indicação da medida de compensação, qual seja, a alteração de alíquotas tributárias.

Em relação ao Bolsa Família, a Cesef informou que analisou somente a conversão da MP em lei (PLV 11/2023) e que, no respectivo processo administrativo, não havia informações sobre o impacto fiscal e as medidas de compensação relativas a algumas emendas do Congresso Nacional à MP. Ressaltou, ainda, a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social que possibilitou o acúmulo do Bolsa Família com o BPC.

Essa alteração foi introduzida pelo art. 28 da Lei 14.601/2023, que mudou a regulamentação do BPC ao alterar a redação do § 4º do art. 20 da Lei 8.742/1993 nos seguintes termos:

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória, bem como as transferências de renda de que tratam o parágrafo único do art. 6º e o inciso VI do caput do art. 203 da Constituição Federal e o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

Na versão anterior do § 4º (redação dada pela Lei 12.435/2011), a excepcionalização era restrita à assistência médica e à pensão especial de natureza indenizatória. Esta ampliação, conforme o Parecer (CN) 1/2023, exarado pela Comissão Mista da Medida Provisória 1.164/2023 (cujo presidente foi o senador Fabiano Contarato e o relator foi o deputado Dr. Francisco), foi pleito de diversas lideranças parlamentares e contou com a anuência do Poder Executivo. Também no referido Parecer não há qualquer menção ao impacto fiscal da alteração desse parágrafo, bem como às devidas medidas de compensação. Enfim, foram feitas alterações no PLV de conversão aumentando despesas sem a estimativa do impacto fiscal e, conseqüentemente, sem previsão de medidas de compensação e o PLV foi aprovado sem vetos.

Por sua vez, a SOF apresentou informações de diversas unidades, identificadas conforme os documentos enviados como: Diretoria de Assuntos Fiscais (Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários - CGMAC); Diretoria de Programas Sociais (DPSOC); Diretoria de Programas das Áreas Econômicas e Especiais; e Subsecretaria de Assuntos Fiscais (Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Benefícios - CGDPE).

A CGMAC identificou na Lei 14.719/2023 potencial de ampliação de DOCC. A lei é oriunda do PL 4.172/2023, de iniciativa do Poder Executivo, e instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde. Durante o seu trâmite no Congresso Nacional, foram incluídos dois artigos (19 e 20) que alteravam a regulamentação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Segundo análise daquela Coordenação-Geral, esses artigos podem ter efeitos permanentes sobre o impacto primário do Fies, ao estabelecer limite aos aportes das entidades mantenedoras de ensino. Entretanto, não havia estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e, ainda assim, apesar da proposta de veto feita pela referida coordenação, o projeto foi sancionado sem vetos.

O impacto primário do Fies é apurado pelo método “*Net Lending*”, em que os desembolsos e os retornos dos financiamentos sensibilizam o resultado primário do Governo Central por meio de seu efeito líquido, num contexto em que as honras do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) têm um tratamento especial. Diante destes critérios, a apuração do impacto primário do Fies é bastante complexa, conseqüentemente, entende-se que a questão demanda análise aprofundada a ser realizada no âmbito do processo específico TC 039.004/2023-6.

A Diretoria de Programas Sociais relacionou duas normas criadas em 2022 que repercutiram financeiramente no exercício seguinte: a EC 127/2022, que estabeleceu a competência da União para assistência financeira complementar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o pagamento do piso salarial dos profissionais da enfermagem, e a Lei 14.399/2022, Lei Aldir Blanc 2, que estendeu por cinco anos a política de fomento à cultura criada durante a pandemia.

A Diretoria de Programas das Áreas Econômicas e Especiais relacionou o ressarcimento das Contas do PIS/Pasep em decorrência da EC 126/2022 e das leis 14.735/2023 e 14.751/2023. As duas leis aumentaram as despesas referentes às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros militar do DF

e não foi informado o impacto fiscal, entretanto, a Diretoria ressaltou que as despesas serão custeadas pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) sem ensejar o aumento do valor total destinado ao Fundo.

A CGDPE forneceu informações detalhadas tanto sobre as despesas ordinariamente analisadas, como, por exemplo, remanejamentos e contratações temporárias, quanto sobre proposições legislativas ou normativas examinadas. A unidade listou todos os processos sobre os quais foi instada a se manifestar sobre o mérito do ponto de vista orçamentário, nem todos necessariamente se converteram em normas. Foram relacionados 34 processos envolvendo temas e tipos variados, desde decretos até propostas de emendas constitucionais, cuja análise mais detalhada será realizada no processo específico do acompanhamento anual.

Nesse sentido, considerando que o TC 039.004/2023-6, em que se analisam as DOCCs criadas no exercício de 2023, ainda se encontra em andamento, após a conclusão de suas análises, no âmbito do referido processo, é possível que sejam formuladas eventuais propostas de deliberações, além dos apontamentos feitos no presente relatório.

O Caso da Lei 14.601/2023

No ponto que interessa ao presente tópico, o art. 28 da Lei 14.601/2023 promoveu alteração no § 4º do art. 20 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas), eliminando o impedimento que existia para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) cumulativamente com a inserção no Programa Bolsa Família (PBF).

Desse modo, a pessoa com deficiência ou o idoso com 65 anos ou mais, que até então não podia se valer do BPC enquanto integrante de família beneficiária do PBF, passou a podê-lo, a partir da entrada em vigor da Lei 14.601/2023.

Consequentemente, é inquestionável que, ao ampliar o universo de pessoas aptas à fruição do BPC, a Lei 14.601/2023 fez aumentar o montante da despesa obrigatória de caráter continuado a cargo da União.

Tal fato, como regra geral, atrai a necessidade de cumprimento das exigências referentes à estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos adicionais (art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e art. 131 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO/2023), da demonstração da origem dos recursos para cobri-los (art. 17, § 1º, da LRF) e da indicação das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receitas ou de redução permanente de outras despesas (art. 17, § 2º, da LRF e art. 132, inciso II, alínea “a”, da LDO/2023).

Tudo pode ser resumido no art. 17 da LRF, para o qual os dispositivos mencionados convergem ou do qual são resultantes:

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

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

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

(...)"

Não obstante, a Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar do seu rigor justificado, teve sensibilidade com relação às ações de seguridade social, aí incluída a assistência social, em que tem lugar o Benefício de Prestação Continuada.

Especificamente, a própria LRF, no art. 24, desobrigou a obtenção de medidas compensatórias do aumento de despesas, prevista no art. 17, quando o propósito for viabilizar o oferecimento imediato de bem-estar às pessoas necessitadas. Veja-se:

“Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.”

Cabe observar, pela leitura do art. 17 da LRF, que o § 2º é o meio de cumprimento do § 1º, ou seja, “para efeito do atendimento” da “estimativa de impacto orçamentário-financeiro” e da demonstração da “origem dos recursos” (§ 1º), o que se deve providenciar é que os “efeitos financeiros” das novas despesas sejam “compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa” (§ 2º).

Portanto, se não se coloca a exigência de medidas compensatórias, também não há que se falar em obrigação de “estimativa de impacto orçamentário-financeiro” que as contemple.

É preciso, contudo, a “indicação da fonte de custeio total”, estabelecida no § 5º do art. 195 da Constituição Federal, requisito que pode ser satisfeito na Lei Orçamentária, por meio de crédito inicial ou adicional, uma vez que apenas as medidas compensatórias é que devem constar do próprio ato que aumentar a despesa (§ 5º do art. 17 da LRF). Da mesma maneira, a estimativa geral de impacto da despesa, conforme disposto no art. 113 do ADCT, independentemente de compensação, passa a ser ínsita ao planejamento orçamentário.

Além do mais, obviamente é imprescindível que o acréscimo da despesa obrigatória não prejudique o atingimento das metas fiscais vigentes definidas na LDO, aspecto a ser verificado e eventualmente corrigido bimestralmente com base na realização financeira do Orçamento, nos termos do art. 9º da LRF.

Enfim, tendo a Lei 14.601/2023 estendido a abrangência do Benefício de Prestação Continuada, ela recai na hipótese do inciso I do § 1º do art. 24 da LRF (“concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente”) ou na do inciso II (“expansão quantitativa do atendimento”), afastando a necessidade de “indicação das medidas compensatórias”

como forma impreterível de funcionar como “estimativa do impacto orçamentário-financeiro” e “demonstração da origem dos recursos”.

4.1.3. Metas e Prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias

O Poder Executivo federal não evidenciou integralmente as metas e prioridades previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), segundo os critérios dispostos no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e art. 7º da Lei 10.180/2001, quanto a objetivos governamentais e recursos disponíveis dispostos em programações orçamentárias.

Os resultados analisados foram apurados a partir da verificação da execução orçamentária e financeira das programações orçamentárias que foram possíveis identificar quanto a metas e prioridades previstas na LDO 2023 (Lei 14.436/2022).

A LDO deve dispor sobre as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício seguinte, conforme o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 109/2021:

Art. 165.

...

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as **metas e prioridades** da administração pública federal, estabelecerá as **diretrizes de política fiscal e respectivas metas**, em consonância com **trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária** anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (grifos nossos)

A Constituição também prevê que a LDO seja aprovada antes das discussões sobre a alocação de recursos públicos (pelo rito delineado no art. 35, § 2º do ADCT), que ocorrem na apreciação da lei orçamentária anual (LOA). Define, ainda, que a elaboração do orçamento e as respectivas emendas devem respeitar o texto da LDO (art. 165, § 2º, c/c art. 166, § 3º, inciso I).

Dessa forma, é certo que o modelo constitucional atribui à LDO o papel de estipular o direcionamento que a administração dispensará às políticas públicas em determinado ano, fixando as prioridades e metas a serem observadas quando da elaboração e aprovação do orçamento.

Em decorrência direta do mandamento constitucional, a LDO 2023 (Lei 14.436, de 9/8/2022), em seu art. 4º, estabeleceu as seguintes metas e prioridades:

Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2023, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem:

I - na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância;

II - nas ações destinadas à segurança hídrica;

III - nos programas destinados à geração de emprego e renda;

IV - nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição;

V - na Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica; e

VI - (VETADO).

Pontua-se que o TCU, mediante o Acórdão 2.183/2022-TCU-Plenário (relator, Ministro Aroldo Cedraz), em acompanhamento realizado sobre o PLDO 2023, recomendou ao então Ministério da Economia e informou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, acerca da necessidade de aperfeiçoamento do processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º, do art. 165 da Constituição Federal, considerando a ausência de tais metas nas prioridades elencadas nos incisos I, II, III e IV do art. 4º do PLDO 2023.

Com efeito, os itens V e VI do art. 4º da LDO 2023 não constavam originalmente do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, e foram adicionados durante a tramitação do projeto no âmbito do Poder Legislativo, sendo que o item VI, que continha metas, foi integralmente vetado.

Seguindo os modelos das leis de 2021 e de 2022, a LDO 2023 contém as prioridades para a administração pública federal, porém sem previsão de metas operacionais quantitativas para o ano.

No tocante às prioridades fixadas pela LDO 2023, a Prestação de Contas do Presidente da República de 2023 (PCPR 2023, p. 239) contém informações sobre a execução naquele exercício. Ressalte-se que o item 3.3 deste relatório apresenta análises setoriais de programas finalísticos do PPA 2020-2023, contemplando programas e ações orçamentárias relacionados com as políticas públicas elencadas abaixo.

Agenda Transversal e Multisetorial da Primeira Infância

Participam da Agenda Transversal e Multisetorial da Primeira Infância seis Ministérios, conforme previsão do art. 4º do Decreto 10.770/2021.

A Agenda é constituída por um conjunto de ações governamentais implementadas por meio de políticas públicas articuladas e desenvolvidas de forma integrada pelos órgãos do governo federal responsáveis pela sua execução direta ou em parceria com a sociedade civil, com vistas à melhoria das condições de vida e à proteção dos direitos das crianças, desde a gestação até os seis anos de idade completos.

O valor empenhado, em 2023, para a Agenda Transversal e Multisetorial da Primeira Infância, foi de R\$ 2,40 bilhões, enquanto o pagamento foi de R\$ 1,93 bilhão.

O Ministério da Educação obteve a maior participação nas ações governamentais da Agenda, computando R\$ 1,91 bilhão em valores empenhados, o que representou 79,2% da dotação. Em seguida, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, computou R\$ 417,08 milhões em valores empenhados, o que representou 17,34%. As duas Pastas representaram 96,6% da dotação para a Agenda em 2023.

A PCPR 2023 contém o resultado dessa execução mediante a publicação da Tabela – Programações Orçamentárias e Financeiras referentes à Primeira Infância, contendo os Ministérios da Educação, Justiça e Segurança Pública, Saúde, Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Ações destinadas à Segurança Hídrica

A LDO 2023 não elencou as programações orçamentárias que comporiam as ações destinadas à segurança hídrica, a fim de evidenciar quais seriam as ações prioritárias dessa política pública, o que possibilitaria, pelo menos, aferir o grau de execução orçamentária e financeira no exercício de 2023, ainda que não presentes informações sobre metas físicas.

Por sua vez, a PCPR 2023 (p. 240) apresentou o conceito de “segurança hídrica”, constante no Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), para afirmar que, nesse contexto, foram selecionadas as seguintes programações:

- I. Vinculadas ao programa “2221 – Recursos Hídricos”;
- II. Vinculadas à subfunção “544 – Recursos Hídricos”;
- III. Relativas a empreendimentos do Plano de Segurança Hídrica (PSH), no âmbito do programa “2222 – Saneamento Básico”; e
- IV. Entendidas como diretamente relacionadas ao conceito de Segurança Hídrica apresentado anteriormente, ainda que não vinculadas aos classificadores orçamentários mencionados

Verificou-se, em pesquisa no Siop, a quantidade de 47 registros vinculados ao programa 2221; 13 registros vinculados à subfunção 544; 51 registros vinculados ao programa 2222.

O programa 2221 abrange, em especial, as ações 00TB-Apoio à implantação de infraestrutura para segurança hídrica, 14VI-Implantação de infraestrutura para segurança hídrica e 21DE-Estudos e projetos de infraestrutura para segurança hídrica. Conforme registros do Siop, a ação 00TB foi contemplada com empenho de R\$ 453,35 milhões e pagamento de R\$ 99,02 milhões; a ação 14VI teve empenho de R\$ 48,73 milhões e pagamento de R\$ 8,25 milhões; e a ação 21DE obteve empenho de R\$ 1,72 milhão e pagamento de R\$ 1,66 milhão.

Programas destinados à Geração de Emprego e Renda

A PCPR 2023 (p. 240) destaca, de início, que a identificação das despesas relacionadas aos programas de geração de emprego e renda envolve elevado grau de subjetividade, afirmando que, direta ou indiretamente, parcela expressiva das despesas da União pode estar relacionada à geração de emprego e renda.

Nesse sentido, coube ao sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, quando da elaboração da Prestação de Contas Anual do Presidente da República, prevista no inciso X, do art. 24, da Lei 10.180/2001, a seleção de programações que atendessem aos seguintes critérios:

- I. Vinculadas aos programas “2210 – Empregabilidade”, “5027 – Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social” ou “5012 – Educação Profissional e Tecnológica”;
- II. Vinculadas às subfunções “333 – Empregabilidade”, “334 – Fomento ao Trabalho” ou “363 – Ensino Profissional”; e
- III. Entendidas como diretamente relacionadas à geração de emprego e renda, ainda que não vinculadas aos programas ou às subfunções acima.

Ressaltou-se que o item III, acima, contempla, sobretudo, ações destinadas à geração de emprego e renda no meio rural.

Conforme registros do Siop, os programas indicados na PCPR 2023 incluíram ações com respectivos orçamentos, a exemplo de: (i) 2210: ações 2B12-Fomento à inclusão produtiva e 20Z1-Qualificação social e profissional de trabalhadores; (ii) 5027: 20GG-Promoção da inclusão produtiva de pessoas em situação de pobreza; (iii) 5012: 20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica.

Investimentos Plurianuais em Andamento

O item 1.7 das Informações Adicionais da PCPR 2023 (p. 53) apresentou planilha, em formato PDF, contendo as programações de investimentos plurianuais prioritários, constantes do Anexo III, Seção I, da Lei 13.971/2019 (PPA 2020-2023).

Aludida planilha contém a identificação do investimento prioritário, o programa de governo, a descrição do programa, órgão, unidade orçamentária, ação, localizador, resultado primário e valores previstos no PLOA, na LOA, valores atualizados, empenhados, liquidados e pagos.

Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica

Quanto às prioridades da Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica, a PCPR 2023 informou que as programações vinculadas à política acima foram indicadas pelo Ministério da Educação (MEC), tendo em vista que o orçamento do órgão não contou com ações ou planos orçamentários específicos para a política em comento no exercício de 2023.

Ainda de acordo com a PCPR 2023, o MEC destacou que, entre as programações citadas, os recursos do plano orçamentário “0007 – Gerenciamento da Política de Educação Básica” da ação “20RH – Gerenciamento das Políticas de Educação” não foram destinados exclusivamente à prioridade em questão.

Conclusão

Conclui-se, em relação às metas e prioridades dispostas na LDO 2023, que os programas e ações constantes da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, da Segurança Hídrica, de Geração de Emprego e Renda e dos Investimentos Plurianuais em Andamento estão previstos em normatizações específicas, ao passo que os referentes à Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica não foram suficientemente correlacionados a programações orçamentárias específicas.

Assim, reforça-se que o planejamento governamental deve especificar os programas e ações prioritários em aderência aos preceitos constitucionais. Deixa-se de propor recomendação sobre o tema, o qual está sendo tratado no âmbito do acompanhamento sobre o PLDO 2025, processo TC 007.639/2024-4, que está em fase de instrução.

IMPROPRIEDADE

Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023.

4.2. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foi examinado o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento em 2023, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas neste Relatório.

A seguir, são descritas as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

Irregularidade

1. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023; (seção 4.1.2.9)

Impropriedades

2. Ausência de informação no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, sem observância do art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e do item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023; (seção 4.1.1.3)
3. Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelo §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal; (seção 4.1.1.4)
4. Ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos em projetos de irrigação no Semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, em inobservância ao art. 42, incisos I e II, e parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; (seção 4.1.1.7)
5. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023. (seção 4.1.3)

5. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

5.1. Introdução

Este capítulo sintetiza os resultados e as conclusões dos trabalhos de auditoria financeira integrada com conformidade realizados nas informações patrimoniais, financeiras e orçamentárias apresentadas nas demonstrações contábeis dos órgãos integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), discriminados na tabela adiante, e no processo de consolidação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), referentes ao exercício de 2023, com o objetivo de emitir opinião sobre se essas demonstrações refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e o marco legal e regulatório aplicável.

O conjunto completo de demonstrações auditadas compreende o Balanço Patrimonial e o Balanço Orçamentário de 31 de dezembro de 2023, a Demonstração das Variações Patrimoniais para o exercício findo nessa data, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Os trabalhos foram realizados com apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que realizou auditoria e certificação de certos componentes, em cumprimento à finalidade prevista no inciso IV, art. 74, da Constituição Federal, de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Componentes significativos do BGU 2023

R\$ bilhões					
Componente	Instituição certificadora	Dotação Orçamentária Jan/2022	% sobre o orçamento	Ativos Dez/2021	% sobre o ativo
Ministério da Fazenda	TCU	3.071,87	59,10%	3.857,78	53,32%
Ministério da Previdência Social	TCU	12,66	0,24%	9,79	0,14%
Ministério do Desenvolvimento, Assist.	CGU	277,02	5,33%	83,85	1,16%
Ministério da Educação	CGU	184,17	3,54%	191,23	2,64%
Ministério da Saúde	CGU	183,79	3,54%	53,56	0,74%
Ministério da Defesa	TCU	122,85	2,36%	404,65	5,59%
Ministério da Integração e Desenvolv.	CGU	54,01	1,04%	267,10	3,69%
Ministério dos Povos Indígenas	CGU	0,65	0,01%	258,39	3,57%
Ministério da Gestão e da Inovação	CGU	0,22	0,004%	237,85	3,29%
INSS, abrangendo o FRGPS	TCU	866,97	16,68%	304,22	4,20%
Total	-	4.774,22	91,85%	5.668,42	78,34%

Fonte: Anexo I da Portaria - TCU 75/2023 e Tesouro Gerencial

A opinião de auditoria emitida para cada ministério e para o BGU são formadas a partir de níveis de materialidade diferentes, sendo os dos ministérios necessariamente inferiores aos do BGU. Assim, distorções consideradas relevantes nas demonstrações contábeis dos ministérios não têm a mesma relevância nas demonstrações contábeis consolidadas da União (BGU). Ademais, em razão do disposto no art. 18, § 1º, da Decisão Normativa - TCU 198/2022, alguns resultados das auditorias realizadas em componentes podem não ser utilizados no BGU.

Foram incorporados a este capítulo somente as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

Outros achados, como não conformidades ou deficiências de controle, deixaram de ser incorporados ao presente capítulo, pois nenhum representava não conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem encaminhamento no nível das Contas do Presidente da República. Entretanto, todos foram objeto de propostas de determinação, recomendação ou ciência aos respectivos gestores responsáveis pelos órgãos e entidades indicados na tabela acima, nos processos de auditoria individuais.

A materialidade global para o BGU foi estabelecida em R\$ 62,2 bilhões, representando 1,35% do total das despesas empenhadas no exercício de 2023, considerando ser esse o referencial que melhor reflete o nível de atividade financeira da União. A materialidade para execução da auditoria foi estabelecida em R\$ 31,1 bilhões, representando 50% da materialidade global. O limite para acumulação de distorções (LAD), estabelecido em R\$ 1,7 bilhão, corresponde a 2,8% da materialidade global.

As conclusões que serviram de base para fundamentação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União encontram-se descritas de forma detalhada nos tópicos a seguir, organizadas em duas seções: 5.2. Achados de Auditoria e 5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço Geral da União.

5.2. Achados de auditoria

5.2.1. Distorções de valor

Processo de consolidação das demonstrações contábeis

5.2.1.1. R\$ 33,4 bilhões em transações Intra OFSS não excluídos nos demonstrativos consolidados do exercício de 2023

(TC 022.807/2023-3 – Demonstrações Consolidadas da União)

De acordo com a NBC TSP 17, item 40 (c), na elaboração das demonstrações contábeis consolidadas devem ser eliminados integralmente ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas, despesas e fluxos de caixa relacionados a transações entre entidades da mesma entidade econômica.

O § 1º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que “no caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.”

Os procedimentos de auditoria sobre o processo de consolidação indicaram saldos nas contas do ativo, do passivo, do patrimônio líquido, da VPA e da VPD, em nível de apresentação, que deveriam ser eliminados por se tratar de transações intragrupo, totalizando R\$ 33,4 bilhões.

Para tratar a distorção, foi proposta, no âmbito do TC 022.807/2023-3, determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para que formule e apresente plano de ação para aprimorar o processo de consolidação, visando reduzir os saldos de transações intragrupo das demonstrações consolidadas da União até que sejam considerados imateriais, desde que o equilíbrio dessas demonstrações não seja comprometido e que não impacte a composição patrimonial ou o resultado patrimonial da União

Bens imóveis

5.2.1.2. R\$ 25,3 bilhões decorrentes da reavaliação de bens imóveis reconhecidos a maior na conta Demais Reservas

(TC 022.807/2023-3 – Demonstrações Consolidadas da União)

De acordo com a NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, item 44, após o reconhecimento como ativo, o item do ativo imobilizado cujo valor justo possa ser mensurado confiavelmente deve ser apresentado pelo seu valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo na data da reavaliação menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas subsequentes.

O item 54 da mesma norma prevê que se o valor contábil da classe do ativo aumentar em virtude da reavaliação, esse aumento deve ser contabilizado diretamente à conta de reserva de reavaliação. De outro modo, se o valor contábil da classe do ativo diminuir em virtude da reavaliação, essa diminuição deve ser reconhecida no resultado do período caso não haja saldo de reserva de reavaliação para a respectiva classe do ativo. Em havendo saldo, a respectiva diminuição deve ser contabilizada diretamente à conta de reserva de reavaliação até o limite de qualquer saldo existente na reserva de reavaliação referente àquela classe de ativo (item 55).

Já o item 56 dispõe que “Aumentos ou diminuições de reavaliação relativa a ativos individuais dentro de uma classe do ativo imobilizado devem ser contrapostos uns com os outros dentro da classe, mas não devem ser contrapostos com ativos de classes diferentes.”.

Os testes de auditoria sobre transações e saldos contábeis das demonstrações consolidadas do exercício de 2023 demonstraram distorção relacionada à contabilização incorreta da valorização e desvalorização dos bens imóveis, no montante líquido de R\$ 25,3 bilhões.

Considerando que as demonstrações contábeis do exercício de 2023 já foram encerradas e que o procedimento contábil adotado contraria tanto as regras constantes no MCASP (9ª edição) quanto na NBC TSP 07, efetuou-se proposta de recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional, no âmbito do TC 022.807/2023-3, para a promoção de ações com vistas ao cumprimento das normas de contabilização de reavaliação do imobilizado previstas no item 11.4.1 do MCASP, 9ª edição, e nos itens 51 a 56 da NBC TSP 07.

Receita e Créditos Tributários

5.2.1.3. R\$ 9,5 bilhões de parcelamentos recebidos reconhecidos indevidamente no passivo

(TC 008.777/2023-3 – Ministério da Fazenda (Receitas e Créditos Tributários), item 3.1.2, apreciado pelo Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário)

Constatou-se que créditos tributários parcelados recebidos no exercício de 2023, no valor de R\$ 9,5 bilhões, foram reconhecidos como obrigações ao mesmo tempo que as parcelas recebidas permaneceram registrados como créditos a receber, em inobservância à Lei 4.320/1964, art. 105, §§ 3º e 4º, e na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 5.14 a 5.16, que estabelecem definições de passivo.

Tal distorção decorre da adoção, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), de procedimento que registra temporariamente os valores de amortização recebidos de parcelamentos unificados de tributos em contas de passivo. Quando o código único do recolhimento é desdobrado, esses recebimentos são reclassificados para contas de receita orçamentária e os respectivos créditos tributários a receber são somente então baixados da conta de parcelamentos a receber. No entanto, nem todos os recebimentos registrados no passivo são reclassificados antes do final do exercício, resultando em distorção da informação. Tal fato também foi detectado no exercício de 2022.

Para tratar esse tipo de distorção, realizou-se determinação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), a ser monitorada na auditoria de contas anuais do exercício de 2024.

Provisões, incluindo Passivos Atuariais**5.2.1.4. R\$ 11,7 bilhões reconhecidos a maior no passivo e no resultado do exercício por ajuste inadequado de provisões relativas a ajustes nos passivos de benefícios pós-emprego**

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa - Passivo Atuarial, item 3.1.1)

A NBC TSP 15, item 59, detalha a forma de contabilização do passivo atuarial, indicando os valores que devem ser reconhecidos no resultado e no patrimônio líquido. Além disso, o MCASP, parte II, item 17.2.2.2, p. 300 e 301, que trata das mudanças nas provisões, estabelece que uma obrigação a pagar deve ser reconhecida concomitantemente com a baixa da provisão anteriormente constituída quando não houver mais incertezas a respeito do valor e do prazo, de modo que eventual diferença entre a obrigação efetiva e o valor provisionado deve ser reconhecido no resultado do exercício.

Os testes de auditoria constataram o reconhecimento a maior de R\$ 11,7 bilhões em despesa com ajustes nos passivos de benefícios pós-emprego, pela falta de reversão de provisões anteriormente constituídas para tais benefícios. Essa distorção afeta por superavaliação os saldos das contas Reversão de Provisões, da VPA, e Benefícios Previdenciários e Assistenciais, da VPD.

Para corrigir a distorção, formularam-se propostas de recomendação ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, que serão monitoradas na próxima auditoria de contas anuais.

5.2.1.5. R\$ 5,7 bilhões de despesa e obrigações não reconhecidas pelo FRGPS, devido à falta de provisão para pagamento de benefícios a conceder relativos ao estoque de recursos no CRPS

(TC 026.323/2023-0 – Relatório de Auditoria do INSS abrangendo o FRGPS, item 3.1.1, apreciado pelo Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário)

Na auditoria anterior, foi identificado que o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) não constituía provisão relacionada aos benefícios a conceder pendentes de análise pelo Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), situação que resultou em determinação para que a autarquia adotasse as medidas necessárias à sua constituição.

Na auditoria do exercício de 2023, constatou-se que não houve alteração na situação. Questionado, o INSS informou que ainda não dispunha de informações suficientes e parametrizadas para identificar os casos em que serão concedidos novos benefícios aos segurados ou revistos os já concedidos ou ainda restabelecidos aqueles suspensos ou cessados.

Em auditoria operacional no Processo de Recurso Administrativo Previdenciário (TC 014.283/2021-2) identificou-se que o índice de provimento dos recursos julgados pelo CRPS, ou seja, a proporção de decisões total ou parcialmente favoráveis ao cidadão, foi de 22% no período de 2015 a 2021. Com base nesse percentual histórico e na última extração disponível, a equipe de auditoria estimou que R\$ 5,7 bilhões deveriam ter sido reconhecidos pelo FRGPS, em 31/12/2023, como provisão para suportar os pagamentos decorrentes dos recursos ao CRPS que venham a ser providos nos próximos exercícios financeiros, mas cujo fato gerador da despesa retroagirá à data de entrada do requerimento.

Conforme as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) 11, item 7, c/c art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000), as transações e os eventos devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis nos períodos a que se referem, em observância ao regime de competência. Ademais, o item 17.2 do MCASP prescreve que as provisões são obrigações presentes, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se espera que resultem em saídas de recursos para a entidade, e que possuem prazo ou valor incerto e, ainda, a NBC TSP 03 – Provisões, Passivos

Contingentes e Ativos Contingentes, item 22(c), estabelece que a provisão deve ser reconhecida quando uma estimativa confiável puder ser realizada acerca do valor da obrigação.

O efeito do não reconhecimento dessa estimativa contábil é a subavaliação das contas Provisões a Curto Prazo, do passivo, e da conta Constituição de Provisões, do resultado (VPD).

A apreciação do relatório de auditoria do TC 026.323/2023-0 resultou na prolação do Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário, em que se determinaram medidas corretivas ao Instituto Nacional do Seguro Social (item 9.1).

5.2.1.6. R\$ 4,5 bilhões registrados a menor, tanto a título de provisões matemáticas a longo prazo, quanto de provisões matemáticas previdenciárias, decorrentes de falhas de cálculo

(TC 026.320/2023-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Previdência Social, itens 3.1.2, 3.1.5 e 3.1.7, apreciado pelo Acórdão 1.058/2024-TCU-Plenário)

Os procedimentos de auditoria identificaram registros incorretos nas contas de Provisões a Longo Prazo, do Passivo, e de Constituição de Provisões, da VPD, das demonstrações contábeis do Ministério da Previdência Social.

Primeiramente, em decorrência de erro do programa utilizado, os saldos das referidas contas foram reduzidos em R\$ 1,2 bilhão. Adicionalmente, foram identificados registros em duplicidade decorrentes de erros nos filtros utilizados para os registros. Tal fato elevou os saldos das mesmas contas contábeis em R\$ 2,5 bilhões. Por fim, constatou-se a exclusão de servidores efetivos ocupantes de cargos comissionados da base de cálculo para o registro dos passivos atuariais. Como consequência, houve redução de R\$ 5,8 bilhões nos saldos das contas contábeis supracitadas. Esses fatos perfazem o efeito líquido de R\$ 4,5 bilhões.

Não foram propostos encaminhamentos, tendo em vista a recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1.464/2022-TCU-Plenário (TC 021.979/2021-9), com o objetivo de tratar esse tipo de distorção. O entendimento foi acolhido no Acórdão 1.058/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

Bens Imóveis

5.2.1.7. R\$ 20,9 bilhões reconhecidos a maior em bens imóveis sem suporte em laudos de avaliação

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, item 3.1)

Conforme itens 44 e 50 da NBC TSP 07, e MCASP, parte II, item 11.4, p. 232 a 235, quando um item de ativo imobilizado é reavaliado, a depreciação acumulada deve ser eliminada contra o valor contábil bruto e, posteriormente, o valor contábil do item é ajustado para o valor reavaliado.

A auditoria constatou reconhecimento a maior de R\$ 20,9 bilhões em bens imóveis devido a divergências de valores entre os registros contábeis no Siafi e os respectivos laudos técnicos de avaliação. O efeito dessa distorção nas demonstrações contábeis de 2023 é a superavaliação da conta Bens Imóveis, do ativo, e da conta Demais Reservas, do patrimônio líquido.

O valor da distorção foi determinado pelo efeito líquido de uma superavaliação de R\$ 26,8 bilhões descontada de uma subavaliação de R\$ 5,9 bilhões correspondentes a 75 imóveis do Ministério da Defesa (23 da Marinha, 17 do Exército e 35 da Aeronáutica).

O Comando da Marinha regularizou o valor contábil dos seus 23 imóveis em fevereiro de 2024, sem efeitos na posição de 31/12/2023 apresentada nas demonstrações contábeis.

Para corrigir o restante da distorção, formulou-se proposta de determinação ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Aeronáutica e do Exército, no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

5.2.1.8. R\$ 16,6 bilhões não reconhecidos em bens imóveis devido à ausência de reavaliações

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1509066 do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, item 2.3.1)

Com fundamento na NBC TSP 07, itens 44 e 49, que dispõem sobre a regularidade das reavaliações do ativo imobilizado, além da Instrução Normativa - SPU/ME 67/2022 e da Portaria Conjunta - STN/SPU 10/2023, constatou-se o não reconhecimento de R\$ 16,6 bilhões em bens imóveis devido à ausência de reavaliações com a frequência exigida pelos referidos regulamentos. O efeito dessa distorção nas DCON do exercício de 2023 é a subavaliação da conta Bens Imóveis, do ativo, e da conta Demais Reservas, do patrimônio líquido.

O montante da distorção foi determinado pela comparação entre os valores registrados no sistema de gerenciamento de imóveis (SPIUnet) e os calculados de acordo com a Instrução Normativa - SPU/ME 67/2022, art. 17, para uma amostra de 25 imóveis correspondentes aos registros com valores mais relevantes, de modo a cobrir 88% do saldo dos ativos com reavaliações pendentes.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, exercício de 2023, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

5.2.1.9. R\$ 1,7 bilhão reconhecido indevidamente como ganhos devido a registros equivocados de fracionamento de bens imóveis

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, item 3.6)

Com fundamento no MCASP, parte II, itens 2.4.1 e 2.4.2, p. 167 a 168, que dispõem sobre a definição e o reconhecimento das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), os testes de auditoria realizados identificaram reconhecimento indevido de R\$ 1,7 bilhão como ganhos com incorporações de ativos, que é uma classe de VPA, devido a registros equivocados, por parte da Aeronáutica, referentes ao fracionamento de imóveis já existentes, não havendo novas incorporações.

O efeito dessa distorção foi a superavaliação da conta Ganhos com Incorporação de Ativos, da VPA, e a subavaliação da conta Demais Reservas, do patrimônio líquido.

Para corrigir a distorção, formulou-se proposta de determinação ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica, no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

5.2.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

Dívida Pública Federal

5.2.2.1. R\$ 21,1 bilhões em despesas orçamentárias de juros e encargos da dívida classificadas indevidamente como amortização da dívida em razão da não mensuração dos juros e encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal pelo custo amortizado

(TC 009.712/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Fazenda, item 3.2.2, apreciado pelo Acórdão 1.057/2024-TCU-Plenário)

Como consequência da não utilização da taxa de juros efetiva real (método do custo amortizado) na gestão da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMFi), verificou-se, nas contas

orçamentárias, a classificação indevida de juros e encargos da dívida como amortização da dívida, no montante de R\$ 21,1 bilhões.

O efeito dessa distorção nas DCON do exercício de 2023 é a superavaliação da conta Amortização da Dívida Mobiliária (despesa de capital) e a subavaliação da conta Juros e Encargos da Dívida (despesa corrente), ambas do balanço orçamentário.

Não se formulou uma proposta de deliberação no relatório de auditoria do TC 009.712/2023-2, uma vez que o Ministério da Fazenda já formalizou a adoção de mudanças na metodologia visando a correção da distorção. O entendimento foi acolhido no Acórdão 1.057/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

Provisões – Passivos Atuariais

5.2.2.2. R\$ 45,7 bilhões de despesa (VPD) com benefícios previdenciários classificadas inadequadamente

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa - Passivo Atuarial, item 3.2.2)

Conforme o MCASP, parte II, item 17.2.1, p. 298 e 299, sobre o reconhecimento de provisões e a respectiva VPD, e item 17.5.4, p. 307, que estipula o registro da provisão matemática previdenciária, verificou-se a classificação indevida de R\$ 45,7 bilhões em despesa (VPD) de benefícios previdenciários, devido a falhas na contabilização de ajustes dos passivos relacionados.

O efeito dessa distorção foi a superavaliação da conta Benefícios Previdenciários e Assistenciais e a subavaliação da conta Constituição de Provisões, ambas da VPD.

Não se formulou proposta de deliberação no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, uma vez que essa distorção está relacionada àquela do item 5.2.1.6, de R\$ 11,7 bilhões, para a qual foram formuladas propostas de recomendação ao Ministério da Defesa e à STN.

Bens Imóveis

5.2.2.3. R\$ 8,0 bilhões reconhecidos indevidamente como terrenos e glebas nas notas explicativas referentes ao ativo imobilizado

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, itens 4.4 e 4.5)

A NBC TSP 07, item 52, dispõe sobre as classes de ativo imobilizado, e o MCASP, parte II, item 11.1, p. 225, define os bens imóveis classificados em bens de uso especial, compreendendo edifícios, terrenos e glebas, entre outros. A especificação desses imóveis é detalhada no Manual de Utilização do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet, de 2019, p. 51, o qual afirma que o imóvel que não possui benfeitoria é classificado como terreno ou gleba e, caso contrário, a conta contábil deverá ser selecionada de acordo com o tipo de destinação.

A auditoria constatou reconhecimento a maior de R\$ 8,0 bilhões no saldo da classe de ativo imobilizado correspondente a terrenos e glebas, o que implica o reconhecimento a menor, na mesma quantia, em outras classes referentes a bens imóveis. Essa distorção tem efeito sobre as divulgações referentes ao ativo imobilizado, presentes nas notas explicativas às demonstrações contábeis do exercício de 2023.

O valor da distorção foi determinado pelo efeito líquido a partir da superavaliação de R\$ 17,1 bilhões em terrenos e glebas descontada da subavaliação de R\$ 9,1 bilhões nessa mesma conta contábil, uma vez que a especificação das contas analíticas para os imóveis em questão não foi realizada conforme o Manual de Utilização do SPIUnet.

O Comando da Marinha regularizou os registros dos seus imóveis em 2024, enquanto o Comando do Exército realizou ajustes parciais, igualmente com efeitos para o exercício de 2024.

Para corrigir o restante da distorção, formulou-se proposta de determinação ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Aeronáutica e do Exército, no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

5.2.3. Limitações à obtenção de evidência suficiente e apropriada

Bens imóveis

5.2.3.1. R\$ 144,6 bilhões relativos a bens imóveis apresentados nas demonstrações contábeis do Ministério da Defesa não passíveis de verificação

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, item 6.1)

No curso dos testes de auditoria sobre o imobilizado apresentado nas demonstrações contábeis do Ministério da Defesa, parte dos laudos de avaliação requeridos, no valor de R\$ 144,6 bilhões, não foi apresentada até o encerramento da auditoria, de modo que não foi possível avaliar as afirmações sobre os referidos valores, configurando-se, portanto, como limitação ao alcance da auditoria, nos termos da NBC TASP 260, itens 16.b e A21, e NBC TASP 705, item 6.b.

Em face de compromisso do Ministério da Defesa de executar o plano de ação firmado nos termos do Acórdão 1760/2023-TCU-Plenário, o assunto será monitorado na auditoria anual de contas relativas ao exercício de 2024.

Provisões

5.2.3.2. R\$ 8,4 bilhões referentes a provisões reconhecidas pelo Ministério da Saúde não passíveis de verificação

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1479189 do Ministério da Saúde, item 2.3.5.1)

No curso dos testes de auditoria realizados pela SFC/CGU, o Ministério da Saúde não apresentou a relação de processos com demandas judiciais até o encerramento da auditoria, de modo que não foi possível determinar se havia necessidade de ajustar os valores reconhecidos nas demonstrações contábeis, configurando-se, portanto, como limitação ao alcance da auditoria, nos termos da NBC TASP 260, itens 16.b e A21, e NBC TASP 705, item 6.b.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Saúde, exercício de 2023, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações serão tratadas por esse órgão de controle interno.

Créditos a Receber

5.2.3.3. Créditos a receber e respectivos ajustes para perdas sem verificabilidade ou suportabilidade, bem como valor potencialmente relevante de créditos da mesma natureza ainda não reconhecidos

(TC 026.323/2023-0 – Relatório de Auditoria do INSS abrangendo o FRGPS, item 3.1.2, apreciado pelo Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário)

O Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) apresenta em suas demonstrações o montante de créditos previdenciários e respectivos ajustes para perdas.

Sobre o montante apresentado não foi possível obter evidência suficiente e apropriada sobre a existência e grau de recuperabilidade de direitos por falta de verificabilidade ou suportabilidade quanto ao valor reconhecido, em especial quanto à identificação e mensuração individual dos créditos contendo informações como: identificação do devedor, datas dos pagamentos indevidos, valor inicial, valor

atualizado, em caso de atualização, e correspondentes ajustes para perdas estimadas pelo não recebimento.

Adicionalmente, não houve o reconhecimento de créditos da mesma natureza, cujo montante pode ser relevante, mas não possível de ser estimado. A dificuldade se refere à apuração dos benefícios previdenciários pagos com indícios de irregularidades, que depende de duas bases: os processos físicos pendentes de digitalização e os processos digitais ou já digitalizados cadastrados no sistema de monitoramento de benefícios MoB-Digital, no qual é feita a análise com vistas à apuração do eventual crédito previdenciário a ser reconhecido.

O assunto foi objeto de determinação por meio do item 9.1.1 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário (TC 030.739/2021-7), da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, parcialmente reformulado por meio do item 9.1.2 do Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço Geral da União

Opinião com ressalva

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I e IV, da Constituição Federal de 1988, e nos termos do art. 1º, inciso III, e do art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), compreendendo Balanço Patrimonial e o Balanço Orçamentário de 31 de dezembro de 2023, a Demonstração das Variações Patrimoniais para o exercício findo nessa data, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, e as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das distorções e pelos possíveis efeitos das limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente, conforme descritos na seção a seguir “Base para opinião com ressalva”, as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para opinião com ressalva

Detectamos distorções de valor, de classificação e de divulgação, e não obtivemos evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre parcelas do ativo imobilizado, dos créditos a receber e das provisões. Os efeitos das distorções e os possíveis efeitos da impossibilidade de se obter evidência apropriada e suficiente nas demonstrações contábeis são relevantes, mas não generalizados, tomados individualmente ou em conjunto, conforme apresentados a seguir:

Distorções de valor

1.1 O **Ativo Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 1.968.251 milhões, está superavaliado em R\$ 9.468 milhões devido à valores já recebidos e não baixados da conta Créditos a Curto Prazo.

1.2 O **Ativo Não Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 5.408.940 milhões, está superavaliado em R\$ 10.568 milhões. Essa distorção decorre da não exclusão de transações intragrupo na conta Créditos a Longo Prazo (R\$ 4.509 milhões), da manutenção de transações intragrupo relativas a Investimentos (R\$ 1.784 milhões) e do reconhecimento incorreto/ausência de realização de reavaliações de bens do Imobilizado (R\$ 4.274 milhões).

1.3 O **Passivo Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 2.463.187 milhões, está superavaliado em R\$ 3.744 milhões. Essa distorção decorre do reconhecimento de créditos recebidos

(ingressaram no caixa) como Demais Obrigações a Curto Prazo (R\$ 9.468 milhões) e do não reconhecimento de benefícios a conceder nas Provisões a Curto Prazo (R\$ 5.724 milhões).

1.4 O **Passivo Não Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 10.499.756 milhões, está subavaliado em R\$ 969 milhões em decorrência do não reconhecimento de benefícios previdenciários nas Provisões a Longo Prazo (R\$ 4.535 milhões) e da não exclusão de transações intragrupo referentes a Demais Obrigações a Longo Prazo (R\$ 3.566 milhões).

1.5 O **Patrimônio Líquido**, apresentado no Balanço Patrimonial por R\$ 5.585.751 milhões, está superavaliado em R\$ 20.427 milhões. Essa distorção decorre da manutenção de transações intragrupo referentes ao Patrimônio Social e Capital Social (R\$ 3.122 milhões), da não utilização de reservas de reavaliação registradas em Demais Reservas (R\$ 27.974 milhões) e da manutenção de transações intragrupo (R\$ 2.945 milhões) e não utilização de reservas de reavaliação (R\$ 3.667 milhões) em exercícios anteriores e do efeito das distorções nas variações patrimoniais aumentativas e diminutivas do exercício sobre os Resultados Acumulados (R\$ 9.947 milhões).

1.6 As **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R\$ 4.488.457 milhões, estão superavaliadas em R\$ 7.494 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Provisões (R\$ 9.182 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Encargos Patronais (R\$ 4.159 milhões) e do reconhecimento a maior de Benefícios Previdenciários e Assistenciais (R\$ 11.671 milhões) e de Ajustes para Perdas (R\$ 846 milhões).

1.7 As **Variações Patrimoniais Aumentativas**, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R\$ 3.736.474 milhões, estão subavaliadas em R\$ 2.453 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Reavaliação de Ativos (R\$ 20.824 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 5.032 milhões) e do reconhecimento a maior de Ganhos com Incorporação de Ativos (R\$ 1.667 milhões) e de Reversão de Provisões e Ajuste para Perdas (R\$ 11.671 milhões).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

1.8 As **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R\$ 4.488.457 milhões, contêm registros no valor de R\$ 45.706 milhões que estão classificados incorretamente em razão do reconhecimento de Constituição de Provisões como Benefícios Previdenciários e Assistenciais.

1.9 As **Despesas Orçamentárias**, apresentadas no Balanço Orçamentário por R\$ 3.110.133 milhões (valor dos empenhos), contêm registros no valor de R\$ 21.080 milhões que estão classificados incorretamente. Trata-se do reconhecimento de Juros e Encargos da Dívida (Despesas Correntes) como Amortização da Dívida (Despesas de Capital).

1.10 As **notas explicativas do item 11 - Imobilizado, (b.1) Bens de Uso Especial** estão distorcidas em R\$ 7.996 milhões devido à divulgação de bens imóveis como terrenos e glebas que se referem a outras classes do ativo imobilizado.

Limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente

1.11 O Imobilizado, os Créditos a Longo Prazo e as Provisões da União estão registrados por R\$ 2.325.652 milhões, R\$ 2.171.928 milhões e R\$ 3.609.693 milhões, respectivamente, nas demonstrações consolidadas de 31/12/2023.

1.12 Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre o valor contábil de parcela do Imobilizado das demonstrações contábeis do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 144.619 milhões, sobre parcela das Provisões das demonstrações contábeis do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 8.377 milhões. Consequentemente, não foi possível concluir sobre essas afirmações.

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai). Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção intitulada “Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis”.

Somos independentes em relação ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional, entidades responsáveis pela elaboração e divulgação das demonstrações consolidadas, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI) e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com ressalva.

Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis

A Controladoria-Geral da União, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é responsável por elaborar a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) apresentada anualmente, cujas informações são provenientes de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Nossa opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União não abrange outras informações que integram o relatório da Prestação de Contas do Presidente da República e não expressamos qualquer forma de conclusão de auditoria sobre essas informações.

Em conexão com a auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, nossa responsabilidade é a de ler o relatório PCPR e, ao fazê-lo, considerar se esse relatório está, de forma relevante, inconsistente com as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União ou com nosso conhecimento obtido na auditoria ou, de outra maneira, aparenta estar distorcido de forma relevante. Se, com base no trabalho realizado, concluirmos que há distorção relevante no referido relatório, somos requeridos a comunicar esse fato.

Como descrito na seção “Base para opinião com ressalva”, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União estão afetadas, de forma relevante, mas não generalizada, pelas distorções apresentadas. Assim, essas outras informações que integram o relatório PCPR, por conterem as demonstrações contábeis e a elas fazerem referência, contêm, pela mesma razão, distorção com relação aos valores dos itens indicadas na “Base para opinião com ressalva”.

Responsabilidades da administração pelas demonstrações contábeis consolidadas

A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda é responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil pelo setor público, conforme previsto no Decreto 11.344/2023, art. 36, inciso XX, e na Lei 10.180/2001, arts. 16 e 17, inciso I, c/c art. 18, inciso VI, e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração dessas demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis consolidadas

Nossos objetivos são obter segurança razoável de que as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir Certificado de Auditoria contendo nossa opinião. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria no setor público sempre detecta as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações.

Em consonância com o disposto no art. 22 da Decisão Normativa - TCU 198/2022, nesta auditoria foram consideradas relevantes para as demonstrações contábeis como um todo as distorções que, individualmente ou em conjunto, se aproximaram ou superaram 1,35% das despesas empenhadas em 2023. A despesa orçamentária foi considerada o referencial que melhor reflete o nível de atividade financeira da União, em razão de todos programas e ações governamentais dependerem basicamente do orçamento público para o seu financiamento.

Como parte da auditoria realizada de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, e os Princípios das Normas Internacionais de Auditoria aplicáveis ao setor público emitidas pela Intosai, exercemos julgamento profissional e mantemos ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, independentemente se causada por fraude ou erro, e planejamos e executamos os procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de auditoria para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.
- Obtivemos entendimento dos controles internos para planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos da entidade responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis consolidadas.
- Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações.
- Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações, e se as demonstrações contábeis representam as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada.
- Obtivemos evidência de auditoria referente às informações financeiras das entidades ou atividades de negócio da União para expressar uma opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União. Somos responsáveis pela direção, supervisão e execução da auditoria do BGU e, conseqüentemente, pela opinião de auditoria sobre as demonstrações consolidadas.
- Comunicamo-nos com os responsáveis pela elaboração e divulgação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que identificamos durante nossos trabalhos.

- Fornecemos também aos responsáveis pela governança declaração de que cumprimos com as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando aplicável, as respectivas salvaguardas.

6. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E ALERTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2019 A 2022 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

Consolidação das Análises

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 12 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 2 foram consideradas implementadas; 7 em implementação; e 3 não implementadas.

Das 10 recomendações não implementadas integralmente, 6 serão novamente monitoradas no ano seguinte e 4 tiveram seu monitoramento dispensado, pois serão tratadas em local adequado (na deliberação do Parecer Prévio 2023 ou em análise específica).

Nível de atendimento das recomendações					
Recomendações	2019	2020	2021	2022	Subtotal
Implementada	0	0	0	2	2
Em implementação	0	2	3	2	7
Não implementada	1	0	1	1	3
Total	1	2	4	5	12

Fonte: elaboração própria.

Registra-se que as deliberações relativas à auditoria financeira do Balanço Geral da União, capítulo 5 deste Relatório, são realizadas no âmbito dos processos específicos, de modo que não constam do Parecer Prévio, conforme a Instrução Normativa TCU 84/2020. Da mesma forma, as deliberações de anos anteriores do BGU serão monitoradas nos processos específicos.

Alertas emitidos no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente dos anos anteriores não precisam, em regra, ser tratados de forma separada no capítulo da PCPR referente às “Providências Adotadas sobre as Recomendações do TCU”, salvo se assim for expressamente previsto no Parecer Prévio ou se o Poder Executivo entender cabível.

Não obstante haver recomendações não implementadas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para concretizar as medidas sugeridas pelo TCU no Parecer Prévio.

Com efeito, embora tecnicamente careçam de caráter cogente, as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

6.1. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2022

6.1.1. Deliberação original: CG2022 – 3.1

Ao Poder Executivo que os ajustes na programação orçamentária e financeira considerem a totalidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias e demais eventos que impactam o cumprimento das regras fiscais vigentes, em observância ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Análise

O objeto desta recomendação adveio da Medida Provisória 1.136/2022, que alterou o art. 11, § 3º, da Lei 11.540/2007, para criar uma regra de escalonamento anual que limitou, para o exercício de 2022, em R\$ 5.555,00 milhões a aplicação dos recursos provenientes de fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) em despesas reembolsáveis e não reembolsáveis.

Com o intuito de promover imediato desbloqueio de certas dotações, que então seria compensado por bloqueios de ações do FNDCT, conforme autorizado pelo Voto-JEO 8/2022, editou-se o Decreto 11.190/2022, que inseriu o parágrafo único ao art. 16 do Decreto 10.961/2022, fazendo constar que a realização de bloqueios e desbloqueios aplicar-se-ia, no que coubesse, aos atos legais que não tivessem sido considerados no relatório bimestral de avaliação fiscal e que afetassem os limites de despesas estabelecidos em decorrência do referido relatório, desde que estivessem em conformidade com decisão da Junta de Execução Orçamentária (JEO). Em suma, autorizou-se a realização de bloqueios e desbloqueios sem que se contemplasse a totalidade das projeções de receitas e despesas para o exercício e demais eventos com impacto sobre o resultado primário ou o Teto de Gastos, em desarmonia com o arcabouço legal então vigente.

Conforme explanado na PCPR 2023, a STN concordou com a recomendação proferida por este Tribunal, mas entendeu que os procedimentos questionados seriam realizados já no âmbito das competências da JEO. Por outro lado, observa-se que os efeitos do Decreto 11.190/2022 limitaram-se ao exercício de 2022, de forma que dispositivo semelhante não foi inserido no Decreto 11.415/2023, que versou sobre a programação orçamentária e financeira do exercício de 2023, e nem no Decreto 11.927/2024, referente ao exercício de 2024.

Destarte, compreende-se que o Poder Executivo, ao deixar de incorporar aos exercícios subsequentes a regra então questionada, atendeu plenamente à recomendação deste Tribunal.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.1.2. Deliberação original: CG2022 – 3.2

Ao Poder Executivo que adote medidas para garantir o devido registro e a disponibilização de informações completas e detalhadas sobre o estoque e a arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de todas as autarquias e fundações públicas federais em sistema único, acessível à Procuradoria Geral Federal, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000.

Análise

A Dívida Ativa sob administração da Procuradoria-Geral Federal (PGF) compreende os créditos, tributários ou não, pertencentes às autarquias e às fundações públicas federais, exceto o Banco Central. A partir de 2016, a PGF passou a utilizar o módulo Dívida do sistema Sapiens (Sapiens Dívida) da Advocacia-Geral da União (AGU) na gestão dos créditos das entidades na fase de dívida ativa, possibilitando, entre outros objetivos, identificar a situação do crédito público no momento da arrecadação (inscrito, protesto, parcelamento e ajuizamento).

Ocorre que, conforme esclarecido na PCPR 2022, apesar de a PGF ser responsável pela inscrição, suspensão, parcelamento, extinção e demais registros individualmente feitos pelos procuradores federais, ela não tem acesso à totalidade dos dados relacionados ao conjunto da Dívida

Ativa. Apesar de algumas autarquias e fundações utilizarem do sistema Sapiens para gestão da Dívida Ativa, há casos em que tais dados estão sob gestão da respectiva entidade, que se utiliza de sistema próprio de controle (Sicafi, Sigec/Anatel, Sigec/Anac, MV2, SGI etc.).

Essa falta de uniformidade já foi objeto de recomendação específica (item 3.9) no Parecer sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019. No caso, registrou-se a insuficiência de informações sobre os créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da PGF, o que ensejou a recomendação do Tribunal para evidenciar “de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza”.

Naquele momento, entendeu-se que houve a implementação da recomendação, tendo em vista os aprimoramentos no procedimento de compilação das informações das autarquias e fundações, porém registrou-se que: “o saneamento ou a mitigação de riscos referentes ao controle dos montantes de estoque e arrecadação das entidades serão efetivados com a gestão integral via sistema Sapiens Dívida”.

Essa gestão integral via sistema Sapiens não fora realizada na ocasião e, quando da PCPR 2022, também não havia sido implementada. Tendo em vista que a questão ainda estava pendente de solução, foi expedida nova recomendação, analisada neste momento.

No que concerne à gestão da Dívida Ativa das autarquias e fundações, a PCPR 2023 trouxe as seguintes atualizações frente à PCPR 2022: (i) a adição das informações referentes à Autoridade Nacional de Proteção de Dados na tabela de entidades; (ii) a atualização das informações da Agência Nacional de Mineração com valores adicionais àqueles inscritos no Sapiens Dívida.

Especificamente quanto à uniformização da gestão da Dívida Ativa em uma única base de dados, não houve menção a procedimentos buscando a sua implementação. Toda a narrativa concernente à captação de informações da Dívida Ativa de cada entidade permanece a mesma àquela apresentada no ano anterior, inclusive o parágrafo que explicita a utilização de sistemas descentralizados para o controle da dívida.

Em atenção à recomendação em tela, a PGF, mediante Nota 00005/2023/SEDIVA/SUBCOB/PGF/AGU, informa que é necessária a elaboração de uma solução tecnológica de arrecadação e cobrança dos créditos na fase administrativa para ser possível a integração global dos créditos inscritos no sistema Sapiens Dívida. Acrescenta que, apesar das tratativas realizadas pelo órgão, entende que a determinação de centralização dos sistemas de gestão de crédito extrapola as suas atribuições, razão pela qual requer o redirecionamento da demanda para outro órgão do Poder Executivo que tenha competência para tanto.

A Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), por meio da Nota Técnica SEI 50039/2023/MGI, relaciona as seguintes tentativas capitaneadas pela SGD/MGI para criação da solução técnica centralizada mencionada no art. 8º, § 3º do Decreto 9.194/2017:

- Entre 2018 e 2020, iniciaram-se as tratativas para utilização do Sistema de Arrecadação e Cobrança (Arco) da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como solução oficial para centralização, resultando na celebração de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre Anatel, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP), PGF, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis (Ibama) com vistas ao desenvolvimento do Arco como sistema central, bem como à migração do projeto piloto desse sistema para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

- Simultaneamente, houve tratativas do MGI para participação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no projeto, contudo este órgão postulou a constituição de comitê de governança com estrutura administrativa própria, proposta que não encontrou respaldo do então Ministério da Economia (ME) dada a inviabilidade de alocação de cargos para a nova estrutura, acarretando assim o afastamento da STN do projeto;
- Entre 2021 e 2022, houve a elaboração de novo ACT com o INSS para outro projeto de solução centralizada a ser elaborada pelo Serpro, abandonando-se a proposta via sistema Arco. Paralelamente, iniciaram-se as tratativas para elaboração do decreto que iria instituir um comitê gestor, isto é, um órgão central para coordenar a elaboração de uma solução tecnológica integrada para gestão dos créditos de autarquias e fundações federais. A minuta desse decreto foi encaminhada para avaliação da Secretaria-Executiva do ME;
- No final de 2022, diante da falta de definição de um órgão central, optou-se pelo sobrestamento da minuta de Decreto, bem como pela interrupção do acompanhamento do projeto entre Serpro e INSS;
- Em 2023, foram retomadas as tratativas entre MGI e PGF para novo projeto de solução centralizada, bem como para a celebração de novo ACT entre os órgãos. Até janeiro de 2024 (data da Nota Técnica), as tratativas ainda não tinham resultado em medidas concretas.

A conclusão da SGD/MGI, baseada nos fatos relatados, é que a ausência de um órgão técnico central claramente definido, responsável pela gestão dos créditos de autarquias e fundações federais, impossibilita a implementação de medidas para desenvolver ou adaptar uma solução tecnológica integrada, conforme requerido na recomendação do TCU.

Tendo em vista o entendimento exposto pela PGF quanto à necessidade de criação de um sistema único de gerenciamento dos créditos, e que este sistema estaria fora de sua alçada, bem como a demonstração da SGD acerca da incapacidade de criação desse sistema sem a definição do órgão técnico responsável, reforça-se a premência de o Poder Executivo definir um órgão central responsável pela governança dos créditos de autarquias e fundações federais, de modo a possibilitar a implementação de medidas necessárias para desenvolver ou adaptar uma solução técnica centralizada mencionada no art. 8º, § 3º do Decreto 9.194/2017, mantendo-se, portanto, a recomendação ora monitorada.

Sobre a necessidade de definição de um órgão central responsável pela governança dos créditos de autarquias e fundações federais, cabe observar que essa medida é requerida pela política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional estabelecida pelo Decreto 9.203/2017, que dispõe como diretriz a realização de ações articuladas e coordenadas das instituições “com vistas a gerar, preservar e entregar valor público” (art. 4º, IV).

Conclusão

Não implementada. Monitorar no ano seguinte.

6.1.3. Deliberação original: CG2022 – 3.3

Ao Poder Executivo que atente para a necessidade de adotar providências a fim de dar efetivo cumprimento às recomendações contidas nos pareceres prévios sobre as prestações de contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2015 a 2017 e 2019 a 2021 que estão em fase de implementação ou ainda não foram implementadas e serão objeto de monitoramento por este Tribunal, com o objetivo de, em definitivo, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que

assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União (voto do Relator).

Análise

Segundo a PCPR, a demanda foi encaminhada para a Subsecretaria de Governança Pública (SSPG/SE/CC/PR), criada pelo Decreto 11.329/2023 e vinculada à Casa Civil. A SSPG tem como uma de suas atribuições acompanhar o processo de apresentação das informações para atendimento às deliberações do TCU em pareceres prévios.

Por meio da Nota Informativa 145/2023/CAOC/CGGA/SSPG/SE/CC/PR, de 29/9/2023, a SSPG registra as medidas adotadas para realizar o monitoramento das referidas deliberações. Inicialmente, buscou-se entender o universo de recomendações e identificar os temas que demandariam providências.

Após isso, reuniram-se 21 órgãos e entidades para impulsionar o atendimento das deliberações, cujo processo foi dividido em três etapas:

- 1º Ciclo de monitoramento: 10/7 a 29/9/2023 - Condução de reuniões com o objetivo de identificar entraves ou pendências e definir os encaminhamentos necessários, bem como apresentar, no Sistema e-Aud, as providências adotadas pelos Ministérios com vistas ao atendimento das recomendações do TCU.
- Análise da CGU: 30/9 a 20/10/2023 - Análise acerca das providências apresentadas pelo Poder Executivo sobre a pertinência ou suficiência considerando os apontamentos feitos pelo TCU, apontando a necessidade de complementação ou de acompanhamento especial pela CC/PR, dada a relevância estratégica da matéria.
- Ciclo final de Monitoramento: 23/10/2023 a 13/1/2024 - Intervalo final para a apresentação de providências pelo Poder Executivo federal (informações finais atualizadas e consolidadas).

O documento detalha o processo, as reuniões realizadas, a articulação e os encaminhamentos definidos, bem como destaca o sistema e-Aud, que concentra a tramitação e disponibiliza os documentos relacionados.

Conclui que a Casa Civil, em parceria com a CGU, tem adotado medidas buscando a efetiva implementação das recomendações de pareceres prévios anteriores, as quais seguem sendo monitoradas ano a ano por meio de capítulo específico do Relatório sobre as contas do Presidente da República.

Conclusão

Em implementação. Não monitorar no ano seguinte.

6.1.4. Deliberação original: CG2022 – 3.4

Ao Poder Executivo que adote medidas visando garantir transparência sobre a fundamentação e o atendimento às normas que regem a gestão fiscal quando da implementação de benefícios tributários, por meio da publicação da respectiva exposição de motivos ou nota técnica que explicita a adequação desses benefícios ao disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no caso de mecanismos instituídos por atos normativos infralegais.

Análise

Em sua manifestação, a Casa Civil informou que cabe ao Ministério da Fazenda a responsabilidade pela política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira,

conforme o inciso II do art. 1º do Decreto 11.907/2024, com destaque para a atuação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil referente ao planejamento, execução e fiscalização na área tributária, segundo o disposto no art. 24 daquele decreto.

Salientou que, quanto aos atos normativos instituidores de renúncias de receitas, quando as proposições têm origem no Poder Executivo na forma de medidas provisórias, decretos ou projetos de lei, a RFB realiza os cálculos de impactos fiscais das medidas tributárias, em atendimento principalmente ao art. 113 do ADCT, cujas informações constam das respectivas exposições de motivos. Ademais, logo após a publicação dos normativos, conforme o caso, “as estimativas calculadas na forma anterior são consideradas para o Projeto de Lei do Orçamento ou para compor os relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias”.

No caso dos demais atos infralegais, alegou-se que não existe previsão para elaboração de exposições de motivos ou demais informes que desempenhem papel similar. No entanto, informou que, conforme proposição originária do Poder Executivo, a LDO 2024 (Lei 14.791/2023) passou a disciplinar expressamente os atos infralegais que importem em renúncia de receita, de modo a harmonizar as exigências e os ritos necessários para garantir a conformidade fiscal desses instrumentos com as normas já existentes para as proposições legislativas de renúncias de receitas.

Por fim, concluiu que a nova disciplina trazida pela LDO 2024 supre a lacuna normativa na governança dos atos infralegais instituidores de benefícios tributários, representando uma ação efetiva do Poder Executivo para o atendimento à recomendação em questão, com vistas a dar maior transparência sobre a fundamentação e atendimento às normas que regem o tema.

Em desfecho, verifica-se que, conforme alegado, constou do texto da referida LDO para o exercício de 2024, no âmbito dos arts. 132 e 135, *caput*, inovação em relação às LDOs anteriores, no que concerne ao estabelecimento da obrigatoriedade de demonstração, na instrução de atos infralegais, do cumprimento de requisitos para instituição de renúncia ou redução de receitas, notadamente em relação ao art. 14 da LRF.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.1.5. Deliberação original: CG2022 – 3.5

Ao Poder Executivo que inclua na Prestação de Contas do Presidente da República informações, com respectivos documentos comprobatórios, relativas às medidas adotadas no exercício concernentes à adequação fiscal prévia à efetiva implementação de desonerações tributárias, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional sem atendimento ao disposto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Análise

A RFB informou, inicialmente, que prevalece o entendimento de que os processos que contenham proposições que envolvam alteração da legislação tributária e que acarretem renúncia de receita devem conter todos os documentos e manifestações das áreas técnicas e jurídicas que atestem o atendimento dos dispositivos legais, no momento da edição das normas.

Afirmou-se que aquela Secretaria poderá “disponibilizar todas as manifestações técnicas produzidas em suas análises”, mas entende que a centralização dos documentos que comprovem a regularidade fiscal e orçamentária das propostas, conforme pareceres de que trata o art. 133 da Lei

14.436/2023 (LDO 2023) “devem ser compilados pela Secretaria Executiva deste Ministério e encaminhadas ao Tribunal de Contas na forma requerida”.

Nas situações específicas que necessitem de alguma condição resolutória para que a norma entre em vigor, ou nos casos relativos a benefícios instituídos por iniciativa fora do Poder Executivo, e que não tramitem pelo Ministério da Fazenda, a RFB entende que as áreas responsáveis pelas estimativas de receitas “precisam ser formalmente comunicadas para que seus efeitos sejam incluídos em suas estimativas e, posteriormente, permita manifestarem-se sobre a sua inclusão nas projeções da lei orçamentária”. Ademais, o formato e o conteúdo dessas manifestações precisariam ser definidos pelo Poder Executivo, com a participação do TCU, sendo a Casa Civil o órgão “mais adequado para detalhar e dar a transparência sobre as medidas adotadas previamente (proposições de vetos, notas técnicas e pareceres etc.)”.

Por fim, a RFB externou a opinião de que, quando forem identificados atos normativos que possam gerar renúncia de receitas e que estejam em processo de sanção, “o procedimento natural é a solicitação do veto”. Salientou-se, entretanto que, se por alguma razão, a matéria for sancionada, três situações podem ocorrer:

- a) a legislação necessita de regulamentação complementar para que o benefício possa ser utilizado pelo contribuinte, ou seja, a regulamentação infralegal deveria promover a adequação às exigências da LDO, do ADCT e da LRF;
- b) não há necessidade de regulamentação infralegal complementar, mas a norma não é autoaplicável, pois exige algum tipo de pré-condição para seu usufruto, normalmente, por meio de habilitação, cabendo ao gestor da política pública não conceder a habilitação ao benefício até que as condições previstas nos normativos sobre responsabilidade fiscal estejam atendidas; e
- c) a norma é autoaplicável pelos contribuintes, como comumente ocorre, mas falta regulamento que autorize o Poder Executivo a suspender, temporariamente, a eficácia da norma, de modo que a questão deva envolver também a análise jurídica acerca da possibilidade de a Administração Pública retirar a eficácia de norma legal vigente, considerando o risco de “gerar litígios de forma ampla e generalizada”.

No âmbito da Casa Civil, a Secretaria Especial de Análise Governamental informou que “as atribuições de coordenação e análise de ações de governo da Casa Civil naturalmente coexistem com competências de órgãos responsáveis por formular e gerir políticas públicas setoriais, todavia não há previsão legal de hierarquia entre os Ministérios”.

Com efeito, não obstante a manifestação da RFB, verificou-se que não foram incluídos, na PCPR 2023, os respectivos documentos comprobatórios referentes à adequação fiscal e legal prévia à implementação das desonerações tributárias durante o referido exercício, em inobservância à recomendação em apreço. Entretanto, a RFB não colocou obstáculos à disponibilização de todas as manifestações técnicas produzidas em suas análises, cujos documentos devem ser centralizados pela Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda para posterior envio ao TCU.

Há que se ressaltar ainda, conforme alegado, a dificuldade jurídica do Poder Executivo de suspender a eficácia das normas legais que concedem benefícios tributários, sem a demonstração dos requisitos legais e constitucionais aplicáveis, haja vista a falta de regulamentação sobre o tema, bem como a possibilidade de gerar litígios judiciais de forma generalizada.

Destarte, entende-se por bem dispensar novo monitoramento.

Conclusão

Em implementação. Não monitorar no ano seguinte.

6.2. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2021**6.2.1. Deliberação original: CG2021 – 3.3**

1. 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-repasse 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)

Análise

A recomendação 3.3 se fundamenta no fato de que, todos os anos, volumes expressivos de recursos de natureza federal são repassados aos entes subnacionais na forma prevista na LC 141/2012 sem que o Ministério da Saúde e demais órgãos federais realizem o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa desses recursos. Ela foi dirigida ao então Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde (MS) e à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) para que adotassem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil – substituída pelo sistema Transferegov.br, conforme Decreto 11.271, de 5/12/2022 – e do Portal Nacional de Contratações Públicas) 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-repasse a entidades do terceiro setor.

Tal deliberação visa 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 do art. 13 da LC 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da LC 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021.

Na ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo (CG) referente ao exercício de 2021 (CG 2021), os alertas 4.1 e 4.2 incidiram, respectivamente, sobre a falta de regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, visando à identificação do credor final do recurso de natureza federal, quando aplicado diretamente pelos entes subnacionais ou por sub-repasse a entidades do terceiro setor, e sobre a dificuldade de se realizar o monitoramento, a avaliação e o controle sistematizados da política nacional de saúde, a rastreabilidade e a comparabilidade da efetiva aplicação descentralizada desses recursos.

No Parecer Prévio sobre as CG 2020, apreciado pelo Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), já havia sido expedida a recomendação 3.6 ao Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 59 da LC 101/2000, a fim de que fosse regulamentada a implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal

vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, assim como adotasse as medidas necessárias para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da LC 141/2012 e no art. 163-A da Constituição Federal.

No exercício de 2023, no âmbito do TC 030.530/2022-9 (processo apartado do TC 021.853/2023-1, conforme determinação do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário), por meio do qual se efetuou o acompanhamento da execução dos mínimos constitucionais, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), o MS e a CC/PR manifestaram-se no sentido que não foi viável a implementação dessas recomendações (peças 35 a 55). Adicionalmente, foram prestadas informações adicionais consolidadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do sistema e-Aud, sobre o estágio de atendimento da aludida recomendação.

Deve-se destacar que a CGU informou que a recomendação 3.3 do Parecer Prévio sobre as CG 2021 ainda se encontra pendente de pleno atendimento pelo MGI e pelo Ministério da Saúde (MS). Na manifestação, foram mencionadas as Nota Informativa SEI 26384/2023/MGI, de 25/8/2023, e a Nota Informativa SEI 39663/2023/MGI, de 4/12/2023. A nota mais recente salienta que, até o momento, houve a internalização de vinte modalidades de transferência no Transferegov.br, incluindo a operacionalização da primeira fase de Seleções do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), cujo portfólio também conta com obras da área da saúde, o que impactou a capacidade operacional das equipes que atuam na internalização de novas modalidades na Plataforma.

A expectativa da CC/PR, conforme registrada no monitoramento anterior, era de que as informações sobre o “bloco investimentos” das transferências do SUS estivessem prontas ainda em 2023 (TC 021.503/2022-2, peça 64, p. 2), e que ao longo do prazo, de dez anos, do plano de trabalho do Acordo de Cooperação Técnica 9/2021 (ACT 9/2021) para internalização das transferências do MS no Transferegov.br, além dos investimentos, também fossem atendidas as transferências para custeio e sub-repasse (TC 021.503/2022-2, peça 85, p. 3).

Segundo o MGI, o ritmo das internalizações depende de diversas variáveis, incluindo aspectos técnicos do desenvolvimento da tecnologia, as prioridades estabelecidas pelo centro de governo e o nível de engajamento e priorização do órgão responsável pela política pública a ser internalizada.

Ademais, conforme informado pelo MGI, a Nota Informativa 29532-MGI, de 14/9/2023, atualizou a nova gestão do MS e do FNS acerca do ACT 9/2021, em especial sobre atividades realizadas até então, além de proposta de termo aditivo e de novo cronograma do plano de trabalho. As mesmas considerações constam na Nota Informativa SEI 39663/2023/MGI. Afora essas notas, foram destacadas notas informativas anteriores, contendo o histórico das tratativas até o estabelecimento do consenso entre as pastas no sentido de que o sistema informatizado para atender a questão da transparência e rastreabilidade recomendadas pelo TCU seria a Plataforma Transferegov.br.

Para o FNS (Nota 79/2023-COAN/FNS/SE/MS, de 28/9/2023), é necessário alterar as fases do cronograma do ACT 9/2021, priorizando primeiro o desenvolvimento da parte de Equipamentos e Obras (estruturação). Somente após a homologação, teste e uso dessa fase, deve-se desenvolver a parte de custeio (manutenção). Essa proposta se justifica porque o fluxo de recursos para manutenção é mais sensível e complexo do que para estruturação, sendo este último similar aos modelos convencionais já adotados e com mapeamento mais avançado.

Em complemento, o MS declarou que o envolvimento técnico inicial ocorreu apenas no âmbito do FNS e que não foi possível avançar no mapeamento envolvendo as secretarias finalísticas do

ministério, mas que providências internas estão em curso para fins de ajuste da proposta e aditamento do ACT 9/2021.

De acordo com a Nota Informativa SEI 39663/2023/MGI, a internalização das primeiras modalidades no Transferegov.br usará módulos e funcionalidades já existentes com pequenas adaptações. No entanto, novas modalidades, como as da área da saúde, exigem maiores adaptações e desenvolvimento. Esses incrementos estão sendo realizados colaborativamente com os órgãos por meio do projeto "Esteira de Parcerias", que desenvolve essas funcionalidades de forma parametrizada para atender às transferências remanescentes.

Por seu turno, a Casa Civil emitiu a Nota Informativa 225/2023, em 1/12/2023, referenciando as principais notas técnicas do MGI e do MS no contexto do monitoramento das recomendações do TCU sobre contas presidenciais. A nota destaca ações coordenadas pelo MGI para cumprir a recomendação 3.3 do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2021.

Outrossim, o Ministério da Fazenda informou que não faz parte de suas atribuições gerir o Transferegov.br, embora o Decreto 11.271/2022 tenha instituído o Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar), operacionalizado por meio do Transferegov.br, e a Coordenação-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais (Coint) seja representante da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na comissão gestora do mencionado sistema. Por esse motivo, a requisição de informações a respeito do cumprimento da recomendação 3.3 devem ser encaminhadas ao MGI.

Deve-se ressaltar que, apesar das recomendações constantes nos pareceres sobre as CG 2020 e CG 2021, além de deliberações em outros processos que tramitaram nesta Corte de Contas, a omissão do Poder Executivo no que se refere à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 persiste. Tal lacuna normativa compromete a adequada operacionalização e consequente completude, fidedignidade, divulgação e controle da execução financeira, em sistema centralizado, dos dados de transparência (incluindo rubricas, sub-repasses e credores finais) dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres, em prejuízo ao cumprimento de diversas normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos da União, em especial a CF, art. 163-A e art. 165, § 16; a LRF, art. 4º, inciso I, alínea 'e', art. 48, § 1º, III e art. 50, § 3º; e a LC 141/2012, art. 39, inciso II.

Essa avaliação fica comprometida quando as contratações com recursos de natureza federal são realizadas de forma pulverizada e sem observar os parâmetros mínimos de comparabilidade, rastreabilidade e publicidade dos dados referentes a procedimentos licitatórios e de dispensa nas contratações, como ocorre com a política de saúde, que, na União, teve **70%** (R\$ 125,21 bilhões) de seus recursos aplicados, em 2023, pelos entes subnacionais, dificultando sobremaneira o controle sobre a eficiência alocativa desses recursos, e sobre a parte eventualmente sub-repassada a entidades do terceiro setor.

Consentâneo com essa vertente constitucional, o art. 16 da LDO 2023 estabelece que a alocação de recursos do orçamento da União deve **“propiciar o controle dos valores transferidos”** e dos **custos** (inciso II), de acordo com as diretrizes complementares que regem as transferências intergovernamentais e para o setor privado. O dispositivo da LDO estabelece, ainda, que o controle desses custos pelos órgãos federais deve ser **“orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos, e permitir o acompanhamento** das gestões orçamentária, financeira e patrimonial” (parágrafo único). A mesma diretriz se mantém no art. 16 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

Cabe repisar aspecto já ressaltado no parecer sobre as CG 2021, no sentido de que a transparência, pilar da gestão fiscal responsável, também se configura pela ampla divulgação, para acesso a qualquer pessoa física ou jurídica, do procedimento licitatório da despesa, conforme disposto no art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar 131/2009. Assim, conforme ressaltado no respectivo parecer, a faculdade prevista no inciso II do art. 174 da Lei 14.133/2021, quanto ao registro das informações no Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) em substituição à Plataforma ComprasNet, deve se limitar aos recursos próprios dos entes subnacionais, abrangidas as transferências da União por repartição de receita que integram o pacto federativo fiscal. O mesmo, tomando de empréstimo a inteligência do Voto condutor do Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), não se aplica às transferências intergovernamentais federais – obrigatórias e voluntárias – nas hipóteses em que seja mantida a natureza federal do recurso e a competência dos Poderes e órgãos autônomos da União para fiscalizar, julgar contas e proceder a demais ações de controle.

Com efeito, a recomendação 3.3 do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2021 continuará a ser monitorada pelo Tribunal até a efetiva implementação.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.2.2. Deliberação original: CG2021 – 3.4

Ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República para que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira (pagamentos) descentralizada das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pelo § 14 do art. 166 da Constituição Federal, com apresentação sistematizada de justificação para os impedimentos de ordem técnica, de forma que a soma dos valores executados com os valores dos referidos impedimentos perfaça a integridade dos montantes fixados nos termos dos §§ 9º, 11, 12 e 17 do mesmo artigo, observado o critério de correção previsto no inciso II, do § 1º do art. 107 c/c art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 113/2021 (Seção 4.1.1.4).

Análise

Constam no Sistema e-Aud/CGU diversos documentos com a finalidade de demonstrar que a deliberação acima foi atendida pelo Poder Executivo federal. A PCPR 2023 reproduziu o teor da justificativa final apresentada pela Casa Civil da Presidência da República, acostada ao e-Aud, em 29/2/2024.

No âmbito desta análise cabe também destacar o teor da Nota Informativa 7/2023/SAORC/SAG/CC/PR, de 11/12/2023. A Secretaria Especial de Análise Governamental da Casa Civil (SAG/CC) informou que a recomendação está sendo cumprida por meio de relatórios elaborados pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento (MPO) e de administração financeira (MF), abrangendo as informações especificadas na referida recomendação, a saber: i) relatório contendo pagamento do RP 6 e do RP 7, justificando, de forma sistematizada, a despesa não executada em razão dos impedimentos de ordem técnica; e ii) demonstração de que a soma entre os valores executados e a despesa não executada em razão de impedimento de ordem técnica, afora eventual contingenciamento, correspondem ao valor constitucional destinado às emendas impositivas.

A Nota Informativa destacou que o Sistema de Informações de Planejamento e Orçamento (Siop), coordenado pelo MPO, disponibiliza relatório consolidado da execução das programações primárias discricionárias, inclusive de programações classificadas como RP 6 e RP 7, que é utilizado como subsídio à Prestação de Contas do Presidente da República.

Destacou, ainda, o monitoramento elaborado bimestralmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que apresenta o demonstrativo de despesas discricionárias decorrentes de emendas individuais em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior, com a intenção de acompanhar o § 9º do art. 166 da Constituição Federal.

De fato, é possível identificar as informações sobre a execução orçamentária e financeira das emendas individuais e de bancada dos estados, mediante os relatórios indicados, inclusive com os devidos esclarecimentos dos valores apresentados, conforme evidenciado nos itens 2.5.8.1 e 2.5.8.2 da PCPR 2023.

No entanto, a justificativa final apresentada pela Casa Civil, e reproduzida na PCPR 2023 (p. 637-640), acostou entendimento, para fins de execução financeira das emendas de bancada estadual, divergente do entendimento do TCU. A interpretação da Casa Civil é de que os valores pagos no exercício somados aos restos a pagar “inscritos no exercício”, de emendas de bancada estadual, atendem ao disposto no § 17 do art. 166 da Constituição Federal. Ou seja, a Casa Civil interpreta que a inscrição de despesa em restos a pagar configuraria “execução financeira”.

Contudo, o art. 36 da Lei 4.320/1964 define que restos a pagar são as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Dessa forma, o entendimento do TCU para demonstrar a execução financeira, configura-se pelo pagamento das despesas do exercício somado ao pagamento (execução) de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores até o limite estipulado pelas regras constitucionais.

Diante do exposto, considera-se que a recomendação está em implementação, e que a implementação deve considerar o critério de execução financeira do item 4.1.1.4 deste Relatório.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.2.3. Deliberação original: CG2021 – 3.7

Ao Ministério da Economia, para que identifique de forma pormenorizada, ainda que seja por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Sistema de Planejamento e Orçamento mantido pelo Poder Executivo, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT; (seção 4.1.1.7)

Análise

Preliminarmente, cumpre registrar que o tema a perpassar a recomendação cuida do cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, quanto à aplicação de recursos da União em programas de irrigação durante o exercício de 2023.

Esse dispositivo estabelece parâmetros mínimos para a aplicação, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, de recursos federais destinados a projetos de irrigação. O percentual mínimo é de 20% dos recursos para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste, preferencialmente no semiárido.

Presente no texto constitucional desde a redação original, tal disposição teria vigência limitada ao período de quinze anos. Contudo, a Emenda Constitucional (EC) 43/2004 estendeu a vigência desse requisito por mais dez anos e a EC 89/2015, por sua vez, por mais quinze anos. Assim, o cumprimento dos mínimos fixados é exigível até 2028, com a observação de que a última emenda constitucional agregou o requisito de que no mínimo 50% desses percentuais beneficiem agricultores familiares, consoante legislação específica (Lei 12.787/2013).

A recomendação 3.7 versa, dentre outros, sobre a destinação de recursos à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste e sobre a disponibilização de informações acerca da regionalização das despesas atinentes ao mínimo da irrigação, a qual possibilitará aferir se os recursos foram alocados ao Semiárido do Nordeste. Sobre o assunto, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) informou, por meio de Despacho, de 10/11/2023 (peça 29, do TC 021.853/2023-1, sob a relatoria do Ministro Marcos Bemquerer), que a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou nova manifestação no sistema e-Aud e considerou que a melhor alternativa seria pelo levantamento, a nível gerencial, e a disponibilização das informações necessárias à adequada identificação dos referidos recursos por parte do MIDR, com o comprometimento do referido ministério em apresentar as informações por meio do sítio eletrônico e do módulo de acompanhamento orçamentário do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

O MIDR ressalta que, conforme nova estrutura estabelecida pelo Decreto 11.347/2023, posteriormente revogado pelo Decreto 11.830/2023, a recomendação em tela está sob a competência da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH).

Ressalte-se que a CGU, por meio do Ofício 19217/2023/SFC/CGU, de 4/12/2023 (peça 42, do 021.853/2023-1), informa que “*não realizou trabalhos em relação ao cumprimento do art. 42 do ADCT, no exercício de 2023*” e que por essa razão não teria contribuições a fazer.

Nota-se, portanto, que, até o fim do exercício em análise, o Poder Executivo ainda não havia implementado integralmente solução tecnológica que permitisse identificar, de forma pormenorizada, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste. Nesse sentido, a recomendação 3.7 encontra-se em implementação, devendo ser monitorada no exercício seguinte.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.2.4. Deliberação original: CG2021 – 3.8

À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário.

Análise

A Casa Civil da Presidência da República manifestou-se no sentido de que, quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, não lhe compete desenvolver normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais destinados a estabelecer controles relacionados à administração orçamentária e financeira do Governo Federal, consoante disposto no art. 24, inciso XI, do Anexo I do Decreto 11.329/2023.

Nesse sentido, informou que atribuições dessa natureza seriam do Ministério do Planejamento e Orçamento (art. 1º, inciso IV e art. 20 do Anexo I do Decreto 11.353/2023) e do Ministério da Fazenda (art. 1º, inciso III, e art. 36 do Anexo I do Decreto 11.344/2023), órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e administração financeira, respectivamente, tendo em vista, ainda, as competências dos órgãos setoriais dos referidos sistemas (art. 4º, inciso II e § 2º, art. 11, inciso II, e art. 12 da Lei 10.180/2001, dentre outras). Destarte, competiria à STN desenvolver normativos, procedimentos e instrumentos para aplicação pelos órgãos setoriais, com destaque para a atribuição disposta no inciso VII do art. 36 do Decreto 11.344/2023 – com a revogação dessa norma, atualmente a regra consta do art. 35, inciso VII, do Decreto 11.907/2024.

A STN destacou o registro deste Tribunal, no âmbito da PCPR 2022, a respeito do fato de que a adoção de medidas corretivas estava fora das competências da STN, de modo que a recomendação fora direcionada especificamente à Casa Civil, órgão de assessoramento direto da Presidência da República no exercício da coordenação, integração, avaliação e monitoramento das ações da Administração Pública Federal, à qual caberia apresentar eventuais providências.

Ressaltou, ainda, que a gestão dos pagamentos é descentralizada aos órgãos setoriais, aos quais cabe a normatização interna da execução eficiente dos recursos financeiros, e que, visando otimizar os limites financeiros para redução do empoçamento, aprimorou normativos sob sua responsabilidade, redundando em melhorias importantes no processo decisório de redistribuição de limites financeiros: i) o art. 8º do Decreto 11.415/2023, que estabeleceu data para que os órgãos setoriais do Poder Executivo informassem à STN os montantes de limite financeiro que não seriam utilizados até o final do exercício, com o objetivo de serem disponibilizados recursos ao atendimento de pedidos de outros órgãos; e ii) a Portaria-MF 635/2023, que dispõe sobre os procedimentos para solicitação de ajustes nos cronogramas ou limites de pagamento dos órgãos do Poder Executivo federal; e iii) seis portarias de alteração de limites de pagamento, em complemento à Portaria-MF 635/2023. Tais medidas refletir-se-iam nos dados finais de empoçamento divulgados no Relatório de Cumprimento de Metas (art. 9º, § 4º, da Lei Complementar 101/2000).

Não merece acolhida a interpretação da Casa Civil no sentido de restringir sua competência no âmbito da questão tratada. Não se trata de exigir que a própria Casa Civil elabore normativos, procedimentos e desenvolva instrumentos gerenciais, mas, conforme consta da recomendação, que atue como coordenadora dos órgãos e entidades do Sistema de Administração Financeira Federal, do qual também é parte.

Ademais, conforme exposto seção 4.1.2.2 deste Relatório, evidenciou-se que persiste a deficiência na gestão do empoçamento de recursos, ante a expectativa, a partir das deliberações do TCU, de aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal, o que ensejou renovada recomendação por parte deste Tribunal.

Conclusão

Não implementada. Não monitorar no ano seguinte em face de ter sido formulada nova recomendação sobre o tema a ser proferida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2023 e a ser monitorada oportunamente no Parecer Prévio subsequente.

6.3. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2020

6.3.1. Deliberação original: CG2020 – 3.11

À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que:

a) quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral (RP-9);

b) quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163- A da Constituição Federal e com os arts. 3º da Lei 12.527/2011 e 48 da Lei Complementar 101/2000. (seção 4.1.4);

Análise

Inicialmente cabe contextualizar as recomendações em análise. A partir do exercício de 2020 houve uma inovação, que consistiu na utilização de emendas do relator-geral do PLOA (RP 9) para incluir ou acrescer despesas na lei orçamentária anual. Até então as emendas de relator-geral eram utilizadas apenas para a correção de erros e omissões eventualmente existentes na proposta orçamentária. Contudo, em julgamento ocorrido em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a fixação de despesas por meio de emendas RP 9, encerrando tal prática, que perdurou por três anos, nas LOAs de 2020, 2021 e 2022.

Uma das características das emendas RP 9 era a impossibilidade de identificação dos parlamentares e outras pessoas físicas ou jurídicas que realizaram a indicação da alocação dos recursos, sendo todos os valores identificados como se fossem indicados apenas pelo relator-geral. Por essa razão, tais emendas receberam pela imprensa a alcunha de “orçamento secreto”.

Portanto, já na apreciação das Contas do Presidente do exercício de 2020, o cerne das recomendações exaradas era no sentido de dar a adequada transparência na alocação de recursos pela via das emendas de relator-geral. Por esta razão que a recomendação do item “a” menciona a necessidade de publicidade “dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral”. Devendo ser ressaltado que na ocasião já restava concluída a execução da LOA 2020.

De forma semelhante em relação à LOA de 2021, que estava em execução quando da deliberação, foi recomendado que “todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em

plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.”

Portanto, o ponto fulcral das recomendações, reitere-se, é a identificação das pessoas físicas ou jurídicas que realizaram indicação para alocação de recursos via emendas RP 9.

O STF, quando do julgamento de mérito das ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850; 851; 854 e 1.014, que questionavam a constitucionalidade das emendas RP 9, além de considerar inconstitucionais tais emendas, deliberou, no item “d” da decisão:

(d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, **a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários**, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias.

(grifos acrescidos)

Desse modo, observa-se que, após as recomendações do TCU, sobreveio decisão do STF em caráter muito similar às recomendações exaradas quando da análise das Contas de Governo do exercício de 2020.

Feita esta breve contextualização, compete mencionar as providências que teriam sido adotadas pelos gestores para dar cumprimento às recomendações do TCU.

Consta na PCPR 2023 menção que a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) relatou, por meio da Nota Informativa SEI 25730/2023/MGI, e a respeito das emendas RP 9, que são disponibilizados Painéis Gerenciais abertos ao público, os quais seriam ferramentas analíticas de uso simples e intuitivo, que possibilitariam aos cidadãos o acesso rápido, fácil e transparente aos dados das diversas modalidades de transferências e descentralizações de recursos do Governo Federal já internalizadas no Transferegov.br (antiga Plataforma +Brasil).

Ademais, a mesma Seges/MGI, em nova manifestação, por meio da Nota Informativa SEI 43213/2023/MGI, reiterou que as recomendações do Tribunal já estariam sendo implementadas por meio da disponibilização dos citados painéis gerenciais de informação na plataforma Transferegov.br. Menciona ainda que, “com a extinção das emendas de relator (RP9) a partir de 2023 por força das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850, 851, 854 e 1014, conclui-se que o presente monitoramento perdeu seu objeto”.

Posto isso, passa-se à análise propriamente do atendimento das recomendações.

Em consulta realizada na data de 20/5/2024, nos painéis gerenciais do TransfereGov.br mencionados pelos gestores, verifica-se que as recomendações não foram integralmente implementadas. Para as transferências que não são realizadas de Fundo a Fundo, é possível identificar a unidade a federação e o município em que os recursos foram empregues, o objeto e o beneficiário dos repasses, além de algumas outras informações. Entretanto, não é disponibilizada a identificação do parlamentar ou da pessoa física ou jurídica que realizou a indicação para alocação dos recursos, o que, conforme descrito, é ponto fundamental em relação às emendas RP 9.

Para as transferências Fundo a Fundo não é possível sequer identificar quais são oriundas de emendas RP 9. A título de exemplo, cita-se que no exercício de 2022, de R\$ 8,64 bilhões empenhados

em emendas do relator-geral, R\$ 6,75 bilhões (78,15%) foram transferências Fundo a Fundo a municípios e R\$ 491,67 milhões (5,69%) em transferências Fundo a Fundo a estados.

Este é o *link* para acesso aos painéis, conforme descrito na Nota Informativa SEI 25730/2023/MGI: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-gestao-transferencias/painel-gestao-transferencias.html>.

Para a presente análise, importa ainda destacar recente decisão adotada pelo relator da ADPF 854 no STF, Ministro Flávio Dino, que em 18/4/2024 determinou, em despacho, a oitiva do Presidente da República, do Presidente do Congresso Nacional e do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados, para, querendo, no prazo de quinze dias, se manifestarem acerca do possível descumprimento da decisão da Suprema Corte que declarou inconstitucional as emendas de relator-geral.

Segundo a Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional – Brasil, admitidas na ADPF 854 na qualidade de *amici curiae*, estaria havendo descumprimento da decisão nos seguintes aspectos: “uso indevido das emendas do relator-geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União”; “emendas individuais na modalidade transferência especial (emendas PIX): alta opacidade, baixo controle”; e “**descumprimento da determinação de publicar informações relativas à autoria das emendas RP 9 e à sua aplicação**” (grifou-se).

Portanto, observa-se que, com o citado despacho, o STF passou a monitorar o cumprimento de sua decisão, inclusive quanto ao dever de publicidade dos autores das indicações para alocação de recursos.

Nesse cenário, cabe ainda destacar que, no âmbito do TC 014.379/2021-0, Relator: Ministro Aroldo Cedraz, estão sendo avaliados os procedimentos dos órgãos responsáveis destinados ao cumprimento da decisão do Pretório Excelso acerca das emendas RP 9. Tal acompanhamento decorreu de parecer expedido pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União no referido processo, tendo sido acolhido pelo relator.

Assim, o TCU realiza, também em processo de controle externo, o exame do cumprimento da decisão do STF, em conjunto com as demais informações que ensejaram a abertura do citado TC 014.379/2021-0.

Em que pesem os esforços empreendidos pelo Poder Executivo no exercício de 2023, os quais atendem apenas parcialmente à deliberação em exame, entende-se que a recomendação expedida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 não se encontra integralmente implementada.

Adicionalmente, as eventuais soluções apresentadas pelo Poder Executivo devem, sobretudo, atender à decisão exarada pelo STF, ocorrida ao final do exercício de 2022. Desse modo, ainda que exista processo de controle externo específico tratando do tema no TCU, dada a relevância da matéria, entende-se que a deliberação deva também ser monitorada no âmbito das contas do Presidente da República, razão pela qual se propõe a continuidade do monitoramento das presentes recomendações.

Conclusão

Recomendações 3.11, itens “a” e “b”, em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.4. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2019

6.4.1. Deliberação original: CG2019 – 3.8

Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

Análise

A Casa Civil apresentou normativos e fluxos de atividades para demonstrar que a análise das proposições legislativas realizadas pela sua Secretaria Especial de Análise Governamental diz respeito ao mérito, segundo a conveniência, oportunidade e alinhamento com as diretrizes governamentais. Já em relação à constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico, a apreciação é feita pela sua Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Ademais, afirmou que as respectivas análises “são sinérgicas e contemplam, em conjunto, o exame do cumprimento de requisitos fiscais”.

Destacou, ainda, que o Decreto 9.191/2017 traz disposições específicas sobre proposições que instituem renúncias de receitas. Assim, seu art. 27, inciso II, prevê que a exposição de motivos de proposições dessa natureza deverá demonstrar o atendimento ao disposto no art. 14 da LRF, bem como no art. 107 do ADCT. De modo análogo, o respectivo art. 32 exige uma lista de requisitos a serem considerados no parecer de mérito dessas propostas, com vistas a resguardar a sua consonância com as diretrizes, prioridades e objetivos de governo e com a legislação orçamentária e financeira.

Cabe consignar que o Poder Executivo, como registrado nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2020, 2021 e 2022, não encaminhou os indicados demonstrativos comprobatórios ao TCU, bem como as retromencionadas argumentações foram insuficientes para justificar a não apresentação da documentação em apreço.

Ademais, como evidenciado na seção 4.1.2.9 deste Relatório, o Poder Executivo não demonstrou o atendimento de todas as exigências constitucionais e legais no momento da sanção de projetos originários do Poder Legislativo para concessão ou prorrogação de alguns benefícios tributários em 2023, bem como quando da implementação desses benefícios, como já detectado em outros Pareceres Prévios.

Registre-se que a questão foi objeto de análise aprofundada no bojo do acompanhamento acerca da conformidade das renúncias de receitas do exercício de 2022, que resultou no Acórdão 440/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), nos termos do subitem 9.2, *in verbis*:

9.2) dar ciência aos Ministério da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios, ressaltando que, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso, a teor do disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Por conseguinte, entende-se por bem dispensar novo monitoramento da recomendação ora

em análise, haja vista que, no bojo do acompanhamento acerca da conformidade das renúncias de receitas de 2023 (TC 039.004/2023-6, rel. min. Vital do Rêgo), examinar-se-á, de forma mais ampla e aprofundada, as providências adotadas pelo Poder Executivo com vistas ao cumprimento dos requisitos constitucionais e legais afetos às renúncias, destacando-se o disposto no § 2º do art. 14 da LRF, o qual preconiza que se os atos de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrerem de medidas de compensação, os benefícios só entrarão em vigor (eficácia) quando implementadas as referidas medidas compensatórias.

Conclusão

Não implementada. Não monitorar no ano seguinte.

7. CONCLUSÃO

O Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República apresentam ao país diagnóstico sistêmico efetuado pelo Tribunal de Contas da União sobre aspectos relevantes da conformidade da gestão das finanças públicas federais no ano que se encerrou.

É o mais abrangente e fundamental produto do controle externo e constitui etapa máxima no processo democrático de responsabilização e prestação de contas governamental, ao subsidiar o julgamento pelo Congresso Nacional e prover a sociedade em geral com elementos técnicos e informações essenciais para avaliação das ações relevantes do Poder Executivo federal na condução dos negócios do Estado. Assim, pela 89ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição.

Consoante a Lei 8.443/1992, as Contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal. As Contas ora analisadas se referem ao período de 1º/1 a 31/12/2023, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), o Relatório sobre as Contas contempla informações sobre os demais Poderes, compondo, assim, panorama abrangente da administração pública federal.

Com base no disposto no art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o presente Relatório também contém informações sobre: i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do País; e iii) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Entre os objetivos do Relatório estão:

- contribuir para a transparência das ações governamentais;
- fornecer panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- analisar a atuação setorial, com ênfase na confiabilidade das informações de desempenho das ações governamentais;
- fundamentar a opinião sobre a conformidade do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- fundamentar a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, com vistas a ampliar a credibilidade dessas informações financeiras; e
- monitorar as deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores.

Em adição, o ano de 2023 foi marcado por dois acontecimentos importantes no campo das finanças públicas: a instituição do Regime Fiscal Sustentável pela Lei Complementar 200/2023, de aplicação obrigatória a partir do exercício de 2024; e a promulgação da Emenda Constitucional 132/2023, que deu início à Reforma Tributária.

A criação de uma nova regra de controle dos gastos tem o objetivo de ajudar o governo a manter a trajetória da dívida em níveis sustentáveis, conforme dispõe o art. 164-A da Constituição

Federal. Por fim, a Reforma Tributária trouxe avanços significativos ao simplificar o sistema de tributação sobre bens e serviços. A reforma substituiu diversos tributos indiretos, como ICMS, ISS, PIS e Cofins, por dois novos impostos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Além disso, foi criado o Imposto Seletivo (IS), com finalidade extrafiscal para incidir sobre produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Essas mudanças visam a não cumulatividade plena, uma alíquota única, e a tributação no destino, reduzindo a complexidade e as distorções do sistema atual.

A partir das contas de 2023, o Capítulo 4 do presente relatório passou por aperfeiçoamentos em sua estrutura textual, com o objetivo de padronizar a descrição das análises realizadas, bem como de torná-lo mais compreensível. Com isso, cada tópico do referido capítulo apresenta, já no início, a conclusão sobre o cumprimento ou não da regra, seguida pelos critérios utilizados e a situação encontrada, concluindo, assim, a descrição da análise realizada.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados neste relatório.

Conjuntura Econômica, Financeira e Orçamentária (Capítulo 2)

Indicadores macroeconômicos e política monetária (itens 2.1 e 2.2)

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R\$ 10,85 trilhões no exercício de 2023, resultado 2,91% superior, em termos reais, ao de 2022 (R\$ 10,55 trilhões). O PIB *per capita* de 2023 foi R\$ 50.193,72, variação real positiva de 2,22% em relação ao ano anterior.

O consumo das famílias registrou 63,3% do PIB em 2023, acréscimo de 3,1% em relação a 2022, enquanto o consumo do governo (18,2% do PIB) subiu 1,7%. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) chegou a 16,1% em 2023, um aumento de 3% se comparado ao ano anterior.

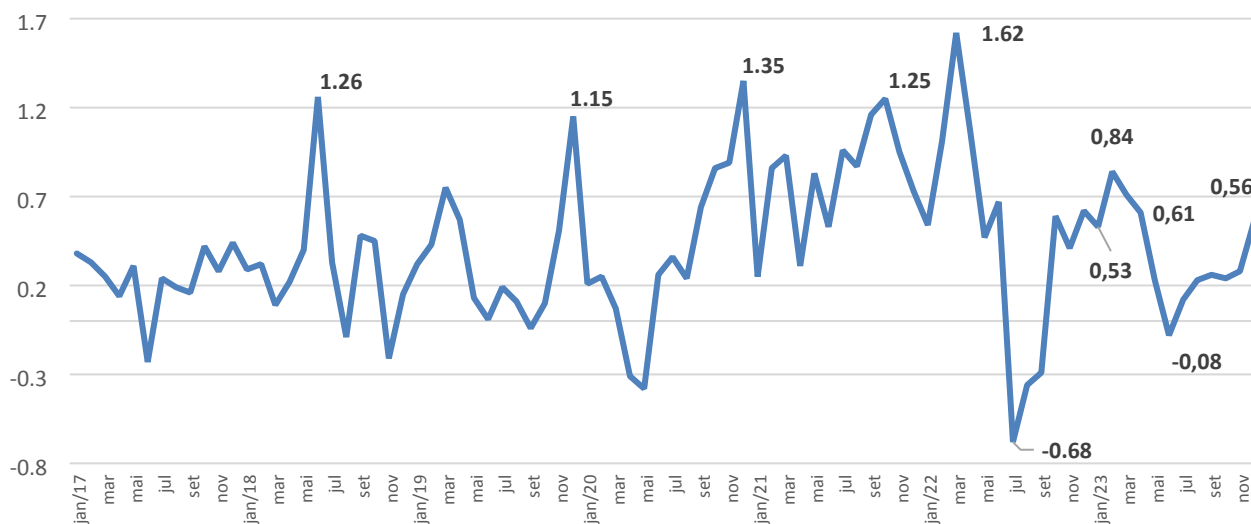
A carga tributária da União, estados e municípios em percentual do PIB em 2023 foi de 32,44% – redução em relação a 2022 (33,07%) –, interrompendo um período de crescimento após o mínimo alcançado em 2020 no período da pandemia. A arrecadação tributária bruta teve aumento real de 0,93% em comparação ao ano anterior. A única esfera que apresentou queda real de arrecadação foi a estadual, de 1,51%.

A balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 98,9 bilhões, resultado da diferença entre exportações (US\$ 339,7 bilhões) e importações (US\$ 240,8 bilhões). O saldo das reservas internacionais atingiu US\$ 355,0 bilhões em 2023, variação positiva de 9,3% em comparação com o ano anterior.

Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2023 foi de 4,62%, inferior ao teto da meta estabelecido (4,75%) pelo Conselho Monetário Nacional e à variação acumulada do IPCA em 2022, que foi de 5,79%. Os grupos de maiores impactos no índice foram: i) “Transportes” (variação de 7,14% e impacto de 1,46 p.p. na taxa de inflação); ii) “Saúde e Cuidados Pessoais” (variação de 6,58% e impacto de 0,86 p.p.); e iii) “Habitação (variação de 5,06% e impacto de 0,77 p.p.).

Evolução mensal da taxa de inflação (IPCA)

Em %



Fonte: IBGE.

A taxa de juros Selic, principal instrumento utilizado pelo Banco Central do Brasil na política monetária para o controle do nível geral de preços, havia caído de 14,15% em 2015 para 1,9% em 2020. Na sequência, houve crescimentos sucessivos em 2021 (9,15%) e em 2022 (13,65%) e uma redução em 2023, encerrando o exercício em 11,65%. A taxa de juros real (*ex-post*) em 2023 foi de 6,72%, após registrar -2,51% em 2020, -0,83 em 2021 e 7,43% em 2022.

A taxa de desocupação média anual registrou forte alta entre 2014 (6,9%) e 2017 (12,9%). Nos anos seguintes, foi caindo até fechar 2019 em 12,1%. No biênio 2020 e 2021, alcançou 13,5%. Nos anos de 2022 e 2023 já se observa uma queda para 9,5% e 8,0% respectivamente. A evolução da taxa de desocupação mensal em 2023 caiu de 8,4% em janeiro para 7,4% em dezembro.

O rendimento médio real anual foi de R\$ 3.017 em 2023, representando melhora em relação ao observado em 2021 e em 2022, quando houve forte queda dos níveis de atividade econômica em decorrência dos efeitos da pandemia de Covid-19. Vale destacar que a quantidade de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) ficou em 45,12 milhões, maior registro no período analisado (desde 2020).

Política fiscal (item 2.3)

Com relação à política fiscal, a receita primária, líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 14.535/2023 (LOA 2023), foi de R\$ 1.805,7 bilhões e a efetiva arrecadação totalizou R\$ 1.899,4 bilhões. Já as despesas primárias fixadas na LOA 2023 totalizaram R\$ 2.037,2 bilhões, enquanto o total de despesas primárias pagas foi de R\$ 2.129,9 bilhões (R\$ 92,6 bilhões a mais que o valor fixado na LOA, ou 4,5%, em virtude, sobretudo, de aumento das despesas com benefícios previdenciários e com sentenças judiciais e precatórios).

Ao término de 2023, o resultado primário do Governo Central totalizou déficit de R\$ 264,5 bilhões (-2,43% do PIB), após o superávit em 2022 que havia interrompido a sequência de oito exercícios seguidos de déficit primário (desde 2014).

Importante mencionar que em 2022, por força da EC 114, de 16/12/2021, o pagamento de precatórios foi limitado. Porém, em 2023, o STF julgou o mérito das ADIs 7047 e 7064, declarando a inconstitucionalidade do limite para pagamento de precatórios estabelecido pela EC 114/2021. Assim, em 2023, houve a quitação de parte desses precatórios (R\$ 92,4 bilhões). A postergação da quitação

desses valores em 2022 e seu respectivo pagamento em 2023 impactaram os resultados fiscais desses exercícios.

No que tange ao resultado nominal do governo central, o déficit quase duplicou, ao atingir R\$ 879,1 bilhões, implicando variação de -4,5% do PIB em 2022 para -8,1% do PIB em 2023, níveis semelhantes aos do período 2015-2016.

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios alcançaram o montante projetado de R\$ 646,6 bilhões em 2023, o que corresponde a 34% sobre a receita primária líquida e a 5,96% do PIB, sendo: R\$ 519 bilhões de benefícios tributários e R\$ 127,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Os gastos tributários em 2023 corresponderam a 24,01% da arrecadação total, maior patamar desde 2016. A Receita Federal voltou a considerar os valores concernentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e ao Microempreendedor Individual (MEI). Essas renúncias haviam sido excluídas do câmputo no ano de 2021, em obediência ao disposto no § 2º do art. 136, c/c o art. 176 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), dispositivo não repetido na LDO 2023. Os sete maiores gastos representam 69,82% do total de gastos tributários no ano:

Ranking gastos tributários – projeções 2023

		R\$ milhões		
Posição	Gasto Tributário	Valor	%	% acum.
1	Simples Nacional	112.640	21,70%	21,70%
2	Agricultura e Agroindústria	59.764	11,52%	33,22%
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	45.107	8,69%	41,91%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	41.111	7,92%	49,83%
5	Combustíveis	31.161	6,00%	55,84%
6	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	29.132	5,61%	61,45%
7	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	26.543	5,11%	66,56%
8	Demais	173.524	33,44%	100,00%
TOTAL		518.981		

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Com relação aos benefícios financeiros e creditícios, em 2023, foram beneficiados 28 fundos ou programas, totalizando R\$ 127,6 bilhões, sendo que o segmento social representou mais da metade dos benefícios (55,4% do total).

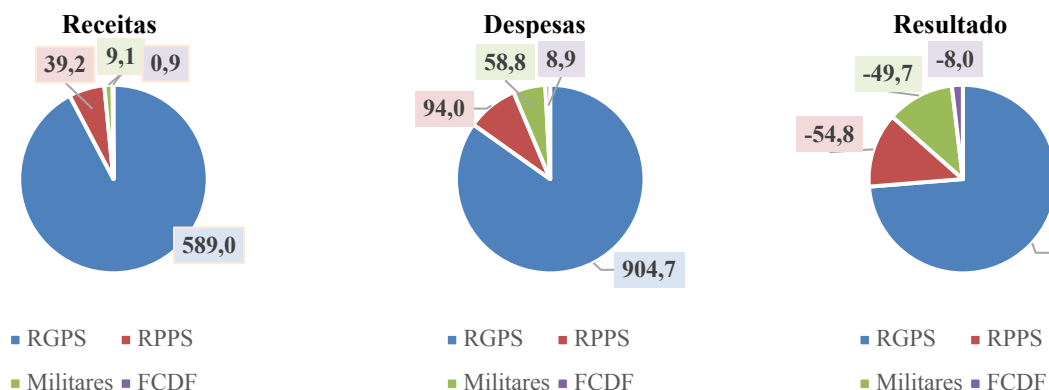
O Tribunal analisou o resultado financeiro dos regimes de previdência pública da União em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário do Governo Central. Os regimes previdenciários públicos federais em conjunto (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, regime dos servidores remunerados pelo FCDF e Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas – SPSMFA) tiveram déficit de R\$ 428 bilhões em 2023, superando o déficit nos dois anos anteriores. Nos últimos nove anos, o déficit previdenciário cresceu a uma média anual de 9,1% ao ano. Os melhores resultados de 2021 e 2022 refletiram, em parte, as novas regras da Reforma da Previdência (EC 103/2019), que alteraram os parâmetros para concessão de benefícios. No entanto, em 2023, o déficit voltou a crescer significativamente, aproximando-se do registrado em 2020, o maior dos últimos dez anos. Em particular, o aumento do déficit previdenciário em 2023 foi impulsionado pelo crescimento nos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios, pelo aumento no número de beneficiários do RGPS e pela elevação real do salário mínimo.

Em 2023, 50,8% das despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R\$ 1.066 bilhões de um total de R\$ 2.098 bilhões). Destaca-se o RGPS, que atende principalmente aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R\$ 904,7 bilhões em 2023 (déficit de R\$ 315,7 bilhões). O resultado do RPPS, voltado aos servidores civis da União e dos ex-

Territórios de Amapá e Roraima, por sua vez, foi deficitário em R\$ 54,8 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram déficit de R\$ 49,7 bilhões e o Fundo Constitucional do Distrito Federal teve déficit de R\$ 8,0 bilhões.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2023

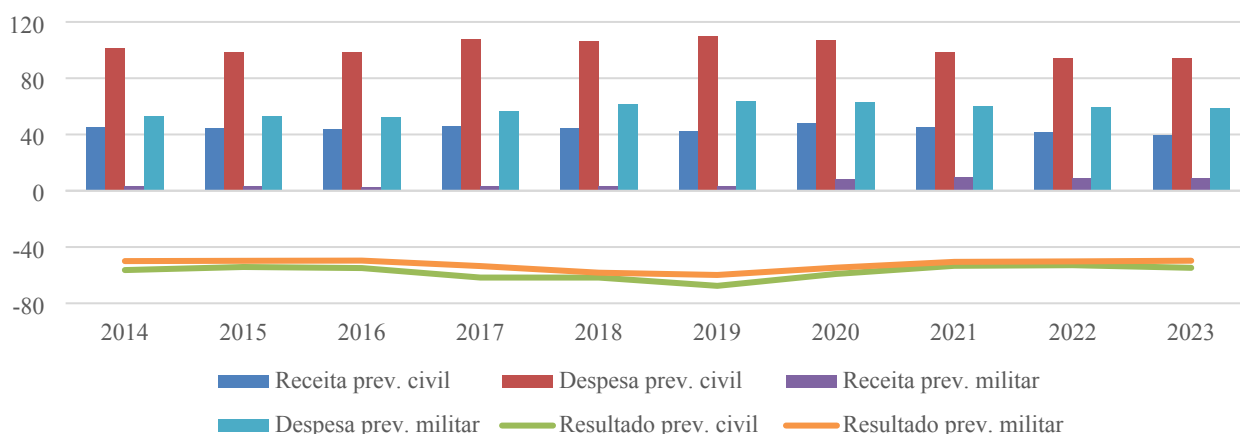
R\$ bilhões



O gráfico a seguir apresenta a série histórica dos resultados do RPPS-Civis e do SPSMFA (militares da União), corrigidos pela inflação:

Resultados do RPPS e do SPSMFA

R\$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2023).

Em 2023, as receitas próprias do sistema previdenciário, provenientes de contribuições dos segurados e patronal, somaram R\$ 39,2 bilhões e cobriram 41,7% dos benefícios no RPPS-Civis, uma redução de 2 pontos percentuais em comparação ao ano anterior. As despesas totais do RPPS-Civil atingiram R\$ 94 bilhões, praticamente estáveis com uma ligeira redução de 0,2% em relação ao ano anterior, quando foram de R\$ 94,2 bilhões.

As receitas do RPPS-Civil diminuíram 5% em 2023, passando de R\$ 41,3 bilhões para R\$ 39,2 bilhões. Como resultado, o déficit do RPPS-Civil aumentou, totalizando R\$ 54,8 bilhões, o equivalente a 0,5% do PIB e 4,4% da receita corrente líquida da União. Esse resultado negativo foi 3,5% maior que o déficit de 2022, que foi de R\$ 52,9 bilhões, indicando um agravamento das finanças do regime previdenciário.

Nas últimas duas décadas, o RPPS-Civil federal passou por várias reformas constitucionais, destacando-se a criação do regime de previdência complementar (RPC) pela Lei 12.618/2012. A implementação do RPC fez com que parte das contribuições dos servidores civis federais e das

respectivas contribuições patronais fossem direcionadas para a previdência complementar, referente à remuneração que excede o teto do RGPS, o que impactou negativamente a arrecadação do RPPS-Civil.

O regime dos militares apresenta baixa geração de receitas devido ao modelo legal adotado, com receitas de R\$ 9,1 bilhões e despesas de R\$ 58,8 bilhões em 2023, resultando em um déficit de R\$ 49,7 bilhões. Apenas 15,4% das despesas foram cobertas por contribuições dos militares. Desde 2019, houve uma redução do déficit, sendo o de 2023 1% menor que o de 2022, reflexo das novas regras contributivas para pensões militares introduzidas pela Lei 13.954/2019, que aumentaram a taxa de cobertura das despesas de 5,4% em 2019 para 15,5% em 2023 e as receitas de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 9,1 bilhões, enquanto as despesas diminuíram 7,1%.

O regime de previdência dos servidores de segurança pública do Distrito Federal (FCDF) registrou um déficit previdenciário de R\$ 8 bilhões em 2023, um aumento de 17% em relação a 2022, sendo o maior dos últimos quatorze anos. Esse resultado compromete a margem de expansão da despesa com pessoal do setor, tendo em vista o estabelecido no art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF. Em 2022, a contabilidade pública da União passou a registrar a contribuição patronal dos agentes de segurança pública do Distrito Federal, resultando em receitas de R\$ 463,9 milhões em 2022 e R\$ 699,7 milhões em 2023. O recolhimento adequado dessa contribuição é essencial para o equilíbrio financeiro e atuarial do FCDF, conforme art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

As disfunções do regime de previdência do FCDF foram destacadas em diversos acórdãos do TCU, que determinaram a necessidade de instituir e recolher a contribuição patronal ao FCDF. O Acórdão 1.244/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) exigiu que o Ministério da Economia e a AGU adotassem medidas para ressarcir o FCDF pelas contribuições previdenciárias retidas indevidamente pelo Governo do Distrito Federal entre 2003 e 2016. Esse acórdão foi objeto de um pedido de reexame, que foi conhecido, mas teve o mérito negado pelo Acórdão 382/2024-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz).

Dívida pública (item 2.4)

A dívida pública é o montante que o governo capta junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar suas ações, cobrir déficits e honrar garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal. Ela tem funções importantes, como financiar investimentos de longo prazo e atender a calamidades públicas. A gestão responsável da dívida é crucial para evitar riscos à sua sustentabilidade.

A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor não financeiro e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida e a exclusão, ou não, de algumas empresas. Em 2023, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) aumentaram em relação ao ano anterior, indicando que as pressões dos juros e do déficit primário, entre outros elementos, superaram os efeitos redutores, como o crescimento econômico. A qualidade e o custo da dívida também pioraram.

O déficit primário do governo central atingiu 2,4% do PIB em 2023, o mais alto desde 2016, desconsiderando o ano de 2020, marcado pela pandemia da Covid-19. A decisão do STF que permitiu o pagamento de precatórios acumulados contribuiu para esse déficit.

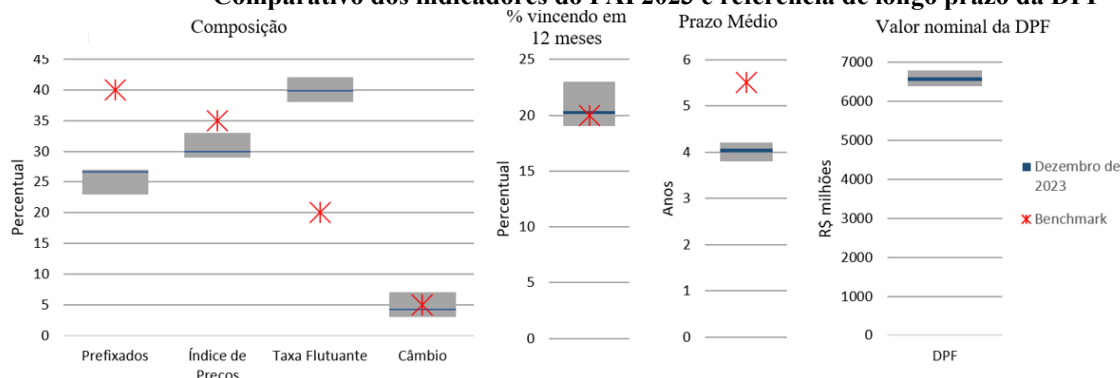
Indicadores de custo e risco da DPF e da DBGG-metodologia Br

	DPF			DBGG-Metodologia Br		
	2022	2023	Conclusão	2022	2023	Conclusão
% do PIB	59,0	60,0	Piora	71,7	74,3	Piora
% de dívida indexada à Selic	38,3	39,7	Piora	45,3	48,2	Piora
% Vencendo em 12 meses	22,1	20,1	Melhoria	28,6	29	Piora
Custo ac. em 12 meses	10,2	10,5	Piora	10,8	11,30	Piora

Fonte: Relatório Anual da Dívida (RAD) 2023 da STN e Nota de Política Fiscal de Janeiro de 2024 do BCB.

Os indicadores da Dívida Pública Federal (DPF) de 2023, embora dentro do Plano Anual de Financiamento (PAF), mostram uma distância notável dos objetivos de longo prazo. A maior discrepância é na dívida com taxa flutuante, atrelada à taxa Selic. A dificuldade em alinhar os valores atuais aos ideais sugere uma relação custo-risco subótima, levando a custos potenciais mais altos e/ou riscos maiores.

Comparativo dos indicadores do PAF2023 e referência de longo prazo da DPF



Fonte: Relatório Anual da Dívida (RAD) 2023 da STN.

Os leilões primários são usados pelo Tesouro Nacional para captar recursos e gerir a dívida pública. Apenas instituições credenciadas pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic podem participar diretamente. Em 2023, das dezenove regras aplicáveis aos leilões, dezessete foram avaliadas e todas cumpridas. Houve um aumento nominal de 11% no volume captado em 2023 em relação a 2022, com destaque para os leilões de LFT curtas, que tiveram um crescimento de 866% nos recursos obtidos.

Em 2023, a União teve uma exposição fiscal significativa devido à inadimplência de Estados, Municípios e Distrito Federal. Houve um aumento do ajuste para perdas nos haveres financeiros da União em relação a esses entes. Por outro lado, houve redução da provisão para pagamento de honras de avais, devido, principalmente, a variações cambiais. Outra exposição fiscal refere-se à necessidade de financiamento do RGPS que, segundo o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2024, equivale a 2,59% do PIB em 2023, prevendo-se que suba para 4,29% do PIB até 2050.

A ferramenta Public Debt Dynamics Tool (DDT), usada para projetar a relação dívida pública/PIB, indica que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) tende a aumentar até 2027 em 2,9 pontos percentuais. A projeção considera um crescimento real do PIB de 1,8% para 2024 e 2% nos anos seguintes, inflação anual de 4,4% de 2024 a 2027, e o cumprimento das metas fiscais da LDO-2024. O aumento da dívida no período projetado (2024 a 2027) pode ser decomposto em: queda de 5,6 p.p. devido ao crescimento do PIB, redução de 2,5 p.p. causada pelo resultado primário do governo central, aumento de 12,6 p.p. devido à taxa real de juros, aumento de 0,5 p.p. devido à taxa de câmbio e redução de 2,1 p.p. devido ao resultado primário dos governos regionais. A projeção apresentada no Relatório de Projeções Fiscais 2023 - 2º semestre também indica que a DBGG tende a crescer até 2027.

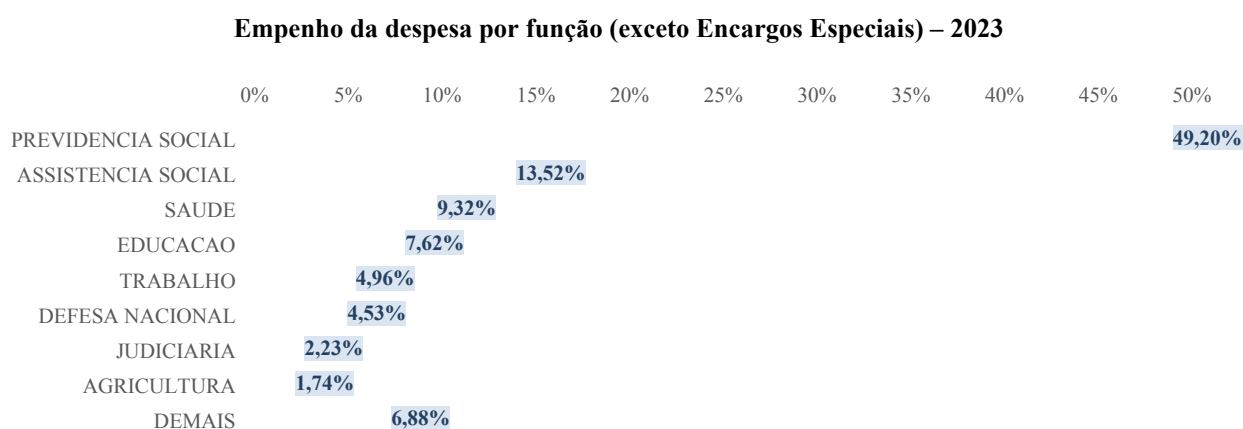
Orçamento público (item 2.5)

A LOA 2023 estimou receitas em R\$ 5.201,9 bilhões e fixou despesas de R\$ 5.197,3 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

As receitas arrecadadas somaram R\$ 4.594 bilhões (14,5% abaixo da previsão). A arrecadação de receitas correntes (R\$ 2.440 bilhões) ficou 3,07% acima do estimado, e de receitas de capital ficaram 31,54% abaixo da previsão, notadamente devido ao refinanciamento da dívida pública, que teve arrecadação 31,45% abaixo do previsto.

A dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais) para os OFSS foi de R\$ 5.345,23 bilhões, acréscimo de 2,8% (ou R\$ 147,59 bilhões) em relação ao fixado na LOA, dos quais foram empenhados R\$ 4.593,77 bilhões (85,94% da despesa autorizada).

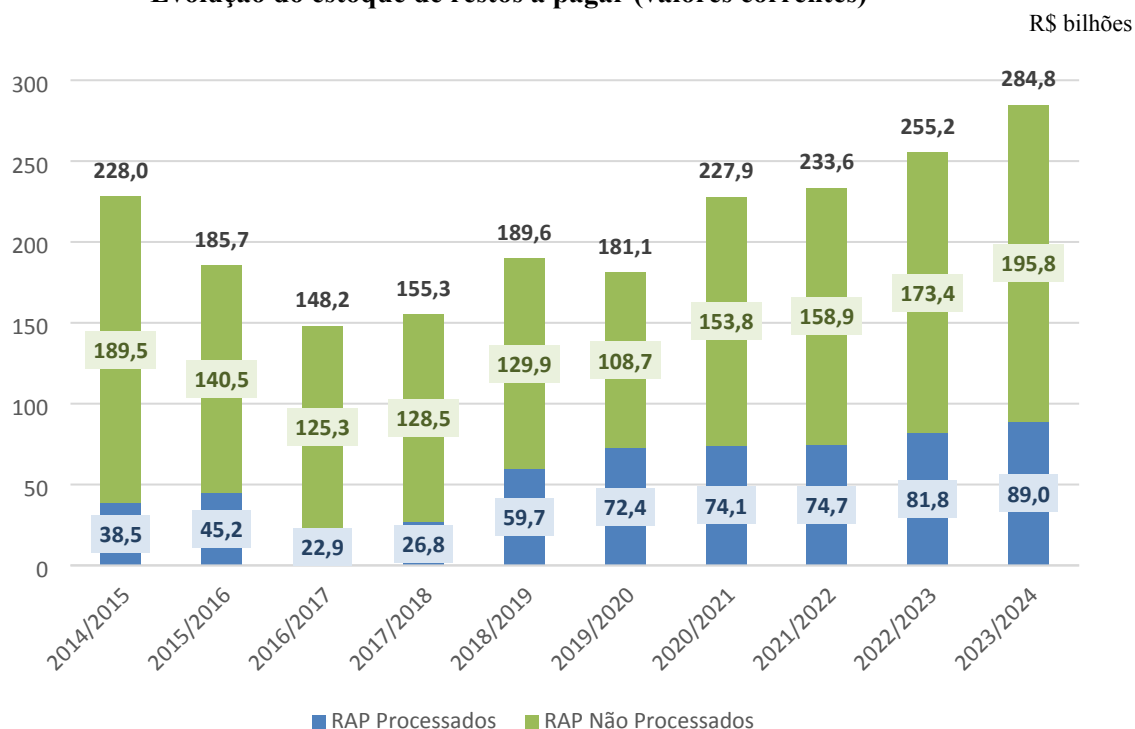
A função Encargos Especiais concentra grande parte das dotações em razão de contemplar as rubricas destinadas ao refinanciamento e ao pagamento do serviço da dívida pública, além de conter os valores do FPE e do FPM e dos pagamentos de sentenças judiciais. Desse modo, convém observar a distribuição dos gastos sem essa função orçamentária, conforme disposto no gráfico a seguir (por valores empenhados no exercício).



Fonte: Tesouro Gerencial.

Os gastos com as funções Previdência Social e Assistência Social somaram 62,72% (R\$ 1.244,66 bilhões) do valor total empenhado, quando não considerada a função Encargos Especiais (R\$ 1.984,40 bilhões).

O montante de restos a pagar ao final de 2023 chegou a R\$ 284,8 bilhões, sendo que 93,9% referem-se a despesas empenhadas nos exercícios de 2021 a 2023.

Evolução do estoque de restos a pagar (valores correntes)


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares (item 2.5.1)

A fixação de despesas por emendas parlamentares à LOA tem um longo histórico, mas a partir de 2014, as emendas individuais ganharam identificadores específicos nas LDOs (RP 6). Em 2017, o mesmo ocorreu para as emendas de bancada estadual (RP 7).

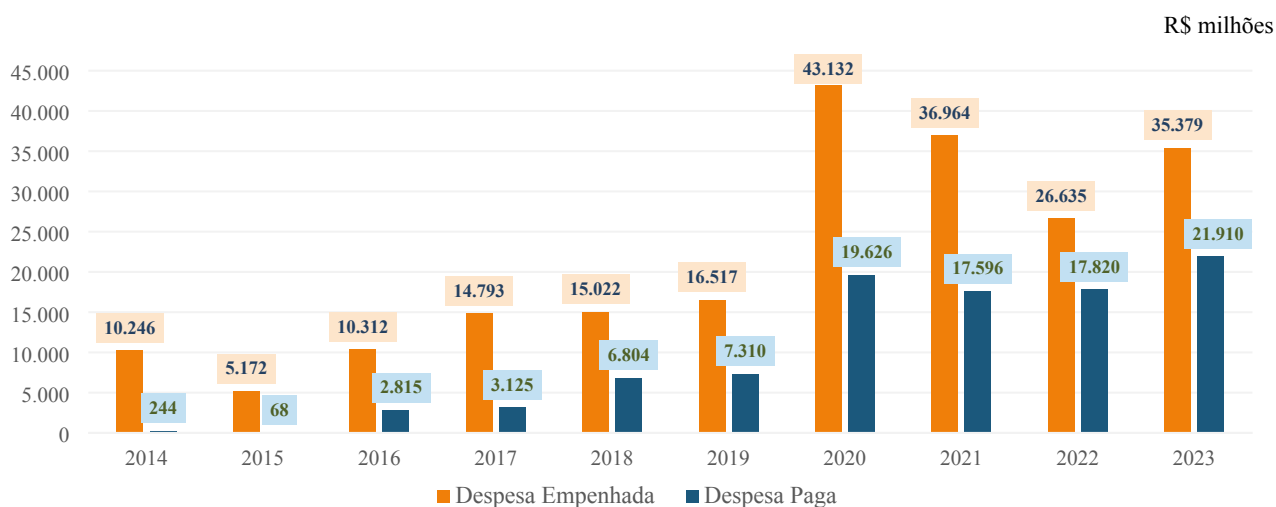
Desde 2015, com a EC 86, as emendas individuais ganharam caráter impositivo, ou seja, tornaram-se de execução obrigatória, correspondendo a 1,2% da RCL do exercício anterior. Em 2022, a EC 126 elevou esse percentual para 2% da RCL. Metade desse valor deve ser destinado à saúde.

Em 2019, com a EC 100, as emendas de bancada estadual também passaram a ter execução impositiva até o limite de 1% da RCL do exercício anterior. Nos casos de impedimento de ordem técnica, as emendas RP 6 e RP 7 perdem o caráter de execução obrigatória (art. 166, § 13, da CF).

A partir do exercício de 2020 houve uma inovação, que consistiu na utilização de emendas do relator-geral do PLOA (RP 9) para incluir ou acrescer despesas no orçamento anual. Até então as emendas de relator-geral eram utilizadas apenas para a correção de erros e omissões eventualmente existentes na proposta orçamentária. Contudo, em julgamento ocorrido em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a fixação de despesas por meio de emendas RP 9 encerrando tal prática, que perdurou por três anos, nas LOAs de 2020, 2021 e 2022.

Apesar da inconstitucionalidade das emendas RP 9, a EC 126 permitiu ao relator-geral do PLOA 2023 fixar até R\$ 9,85 bilhões em despesas, classificadas como RP 2. Isso resultou em um aumento significativo dos recursos alocados por emendas desde 2020.

O gráfico a seguir apresenta a trajetória da alocação de despesas por meio de emendas, no período de 2014 a 2023 e com valores atualizados pelo IPCA.

Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares – 2014 a 2023 – Evolução real


Fonte: Siop.

Verifica-se expressivo crescimento no volume de recursos fixados por emendas a partir do exercício de 2020, quando foram criadas as emendas RP 9. A média nos valores empenhados entre 2014 e 2019 foi de R\$ 12,01 bilhões, em comparação a R\$ 35,53 bilhões de valor médio anual entre 2020 e 2023.

O fim das emendas RP 9 não representou, contudo, retorno das despesas aos patamares antes existentes. A média dos valores empenhados no período 2020 a 2022 foi de R\$ 35,58 bilhões por ano, ante R\$ 35,38 bilhões empenhados em 2023.

Assim, em 2023, houve empenho de despesas no montante de R\$ 20,89 bilhões por intermédio de emendas RP 6, representando aumento real de 86,28% em relação a 2022, quando foram empenhados R\$ 11,21 bilhões. Em emendas de comissão (RP 8) foram empenhados R\$ 6,87 bilhões, perante apenas R\$ 322 milhões em 2022.

No total, houve crescimento real de 32,88% no volume de recursos empenhados entre 2022 e 2023. Caso se considerem, no montante de 2023, também os R\$ 9,85 bilhões de emendas do relator-geral gravadas como RP 2 e admitindo que tenham sido integralmente empenhadas, então o aumento real seria de 69,78%.

Quanto à alocação por tipo de emenda, em 2023, as emendas individuais representaram 59,04% do total empenhado, as emendas de bancada 21,54%, e as emendas de comissão 19,42%.

A função saúde foi a que mais recebeu recursos de emendas parlamentares em 2023, seguida por encargos especiais e outras áreas como agricultura, urbanismo e educação. Houve um crescimento notável nas transferências especiais, que permitem a alocação direta de recursos a estados, municípios ou ao Distrito Federal, conforme a EC 105 de 2019.

Em março de 2023, por meio do Acórdão 518/2023-Plenário, este TCU, ao responder Consulta, estabeleceu que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas.

Em 2023, do total de R\$ 7,23 bilhões empenhados na função encargos especiais, R\$ 7,08 bilhões (97,87%) foram relativos às transferências especiais. Os valores dessas transferências têm crescido anualmente. Em valores corrigidos pelo IPCA, o montante empenhado via transferências

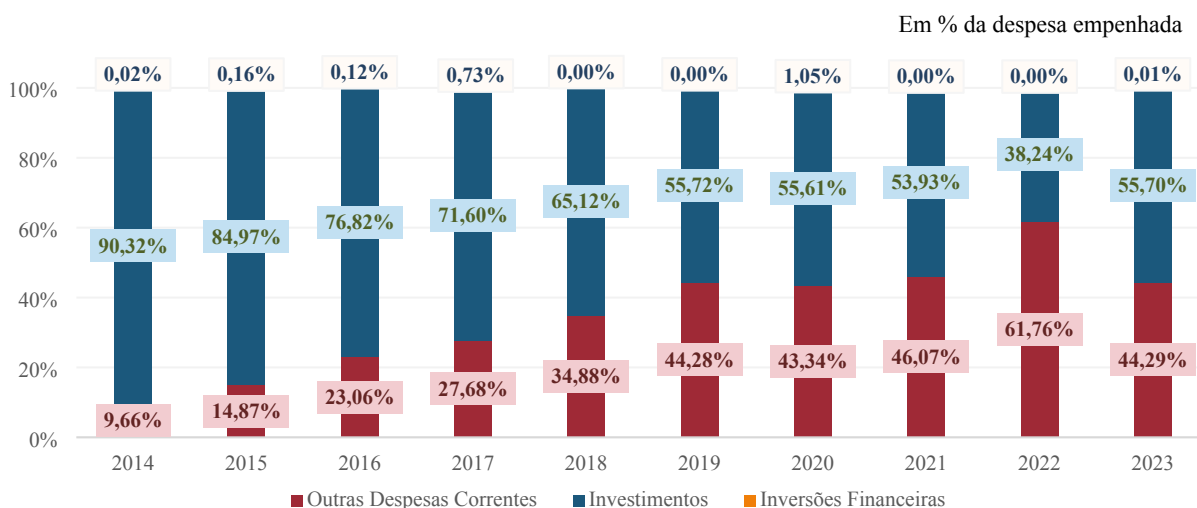
especiais foi de R\$ 756,69 milhões em 2020; de R\$ 2,26 bilhões em 2021 e de R\$ 3,47 bilhões em 2022. Portanto o crescimento real foi de R\$ 104% entre 2022 e 2023.

O aumento na utilização de emendas parlamentares para alocação de despesas tem deslocado parcialmente a capacidade de decisão sobre investimentos do Poder Executivo para o Legislativo. Esse movimento gerou críticas sobre a eficiência e o planejamento das políticas públicas, destacando a tensão entre interesses locais dos parlamentares e o planejamento estratégico nacional.

De fato, em 2023, do total de R\$ 35,38 bilhões empenhados, R\$ 19,71 bilhões (55,70%) foram do grupo investimentos (GND 4); R\$ 15,67 bilhões (44,29%) do grupo Outras Despesas Correntes (GND 3) e R\$ 3,5 milhões (0,01%) do grupo Inversões Financeiras (GND 5). Dos valores empenhados em outras despesas correntes, R\$ 13,87 bilhões foram pagos (88,52%), enquanto apenas R\$ 8,04 bilhões (40,78%) dos investimentos foram efetivamente pagos.

A proporção dos investimentos em relação à despesa total alocada via emendas parlamentares se apresenta significativa, como demonstra o gráfico a seguir.

Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares – por Grupo Natureza de Despesa



Fonte: Siop.

Em 2023, do total de R\$ 68,68 bilhões empenhados em investimentos (GND 4) empenhados no OFSS, R\$ 48,98 bilhões (71,31%) tiveram decisão de alocação pelo Poder Executivo e os demais R\$ 19,71 bilhões (28,69%) pelo Poder Legislativo.

Resultados da atuação governamental (Capítulo 3)

Indicadores de desenvolvimento econômico e social (item 3.1)

Com a finalidade de contextualizar a situação do Brasil, em 2023, no cenário internacional em termos de desenvolvimento econômico e social, analisou-se a trajetória do Produto Interno Bruto (PIB), na qual o país ocupou a 9ª posição; a posição do Brasil no Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index – GII*), da *World Intellectual Property Organization* (WIPO), que contou com a participação de 132 países, alcançou a 49ª posição, na comparação geral, 6ª dentre as 36 economias de renda média-alta e, por fim, 1ª dentre os 18 países América Latina e Caribe; a posição brasileira no Índice de Competitividade Mundial do *International Institute for Management Development* (IMD), em que são comparados 64 países baseado em quatro pilares (Desempenho Econômico, Eficiência Governamental, Eficiência de Negócios e Infraestrutura), foi a 60ª.

Além desses índices, também foram acompanhados o índice *Sustainable Development Goals*, que consolida os indicadores presentes nos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

(ODS) da Organização das Nações Unidas, sendo que na versão de 2023, o Brasil ocupa a 50ª posição, de um total de 166 países, no ranking em 2022; o *Índice de Progresso Social*, divulgado pela *Social Progress Imperative*, no qual o país ocupou a 67ª posição entre 170 países; e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cuja medida resume o progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e expectativa de vida, em que o Brasil, no relatório de 2023/2024, ocupou, em 2022, a 89ª posição no ranking de 170 países.

Plano Plurianual (item 3.2)

O PPA em análise (2020-2023) foi fiscalizado pelo TCU ainda na elaboração em 2019, gerando o Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, que foi monitorado pelo Acórdão 3.090/2020-Plenário, ambos relatados pelo Ministro Vital do Rêgo. Embora algumas recomendações anteriores tenham sido, ao menos, parcialmente atendidas, permanecem pendentes várias oportunidades de melhoria, podendo ser destacadas as falhas na regionalização e na construção dos programas.

Há ainda duas importantes lacunas estruturais: o país não conta com uma lei ordinária sobre as diretrizes e bases do planejamento nacional (prevista no art. 174, § 1º, da Constituição Federal), nem com uma lei complementar que disponha sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual (art. 165, § 9º, inciso I).

Em 2023, assim como feito nas duas últimas edições do plano, o TCU realizou o acompanhamento da elaboração do PLPPA 2024-2027, abordando, entre outros quesitos, o atendimento aos requisitos constitucionais, aspectos metodológicos e os atributos dos programas selecionados. Segundo o relatório de fiscalização, que culminou no Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário – relator: Ministro Jorge Oliveira, o PPA atual trouxe progressos relevantes, como “a incorporação de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) com respectivas metas para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano, que contempla “Visão de Futuro” e “Objetivos Estratégicos”; a vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030); a definição de agendas prioritárias e agendas transversais; e o alto grau de participação social. Por outro lado, o trabalho novamente verificou uma série de riscos, lacunas e oportunidades de melhoria, sendo alguns novos, outros remanescentes.

Análise setorial (item 3.3)

Considerando que 2023 é o último ano de vigência do PPA 2020-2023, as análises realizadas objetivaram aferir a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o desempenho das políticas públicas setoriais em 2023 e ao longo do último quadriênio, no sentido de dar maior enfoque ao alcance das metas estabelecidas. Dito isso, na apreciação das Contas de 2023, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir: i) a confiabilidade dos dados apresentados referentes às metas e resultados intermediários; ii) o atingimento das metas e resultados intermediários, bem como seus reflexos no alcance dos objetivos; iii) o desempenho da política pública; e iv) outras informações relevantes.

Em 2023, do total de 350 metas, em sentido amplo, presentes no PPA 2020-2023 (sendo setenta metas de objetivo e 280 resultados intermediários), foram examinadas 79 (22,6%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, oito foram rejeitadas quanto à confiabilidade do dado informado. Desse modo, o percentual de rejeição das metas em função de falhas na confiabilidade situou-se em 10% da amostra. Quanto ao desempenho, 43% das metas analisadas foram atingidas; 25% apresentaram atingimento entre 85 e 99%, e 16% ficaram entre 50 e 85%.

Conformidade Financeira e Orçamentária (Capítulo 4)

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam verificar a conformidade dessa atuação com as normas regentes no âmbito das finanças públicas. Para isso, são

realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Assim, o Tribunal avaliou a adequação da gestão no exercício de 2023 às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial, à Constituição Federal, à LDO 2023, à LOA 2023 e à LRF.

Os principais pontos de cada tópico estão sintetizados na sequência.

Abertura de créditos adicionais (item 4.1.1.1)

Em 2023, houve abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 147,6 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS). Foram abertos R\$ 97,3 bilhões em créditos extraordinários, sendo R\$ 92,4 bilhões referentes à ação orçamentária 0005 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios).

Mínimos da educação, da saúde e da irrigação (itens 4.1.1.2, 4.1.1.3 e 4.1.1.7)

Em 2023, a União aplicou (empenhou) R\$ 100,8 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cumprindo, portanto, o mínimo exigido pela CF/1988, que foi de R\$ 66,4 bilhões no ano.

Quanto ao mínimo constitucional da saúde, verificou-se que, em 2023, foram aplicados (empenhados) R\$ 179,8 bilhões pela União, montante R\$ 7,1 bilhões superior ao mínimo exigido para o exercício (R\$ 172,64 bilhões). Mesmo havendo observância do cumprimento da aplicação mínima em saúde no exercício de 2023, deve-se registrar a impropriedade no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 quanto à não consideração do art. 15 da Lei Complementar 201/2023 como critério válido para apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), em conformidade com a ressalva prevista no Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário.

Houve ainda aplicação dos montantes mínimos destinados à irrigação, tanto na região Nordeste (67%, ante os 50% exigidos) quanto na região Centro-Oeste (21,9%, pouco mais que os 20% exigidos).

Em que pese o cumprimento da regra do mínimo da irrigação, consignou-se impropriedade, em face da ausência de informação quanto às ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e às destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência ao cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 42, incisos I e II, e parágrafo único, do ADCT.

Emendas parlamentares individuais e de bancada estadual (item 4.1.1.4)

Em 2023, foram empenhados 99,9% do montante ajustado de execução obrigatória para as emendas individuais, excluídos os casos de impedimento de ordem técnica.

A execução financeira das emendas individuais ultrapassou o montante exigido (100,6%), enquanto nas emendas de bancadas esse percentual foi de 86,17%, já incluindo os pagamentos de restos a pagar no exercício. Assim, a União não cumpriu integralmente a execução financeira devida, deixando de pagar 13,8% da dotação reservada para essas emendas, o que corresponde a R\$ 1,05 bilhão, contrariando o previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988).

Mesmo considerando as dificuldades operacionais inerentes ao processo de execução das emendas, registrou-se impropriedade em virtude da ausência de justificativa para a execução financeira no montante determinado pela regra.

Regra de Ouro (item 4.1.1.5)

O art. 22 da LDO 2023 dispôs que o PLOA e a LOA 2023 poderiam conter receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional. A lei orçamentária anual foi aprovada com R\$ 69,03 bilhões de despesas condicionadas.

Ao longo do exercício, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior, e em conformidade com o autorizado pelo § 3º do art. 23 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), foi possível efetuar o remanejamento de fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas, por meio da Portaria SOF/MPO 35/2023, observado o disposto no art. 50, *caput* e § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023.

Convém registrar que, em relação às projeções de médio prazo, a STN apurou montantes que suscitam preocupações para a margem de suficiência da Regra de Ouro. Observou-se uma deterioração considerável nas expectativas para todos os exercícios compreendidos entre 2025 e 2029.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (item 4.1.1.6)

No exercício de 2023, não foi identificada execução de despesas acima dos valores fixados nos créditos orçamentários ou adicionais estabelecidos na LOA e em suas alterações posteriores.

A partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG), verificou-se que, em 2023, treze empresas tiveram déficit corrente. Comparando com 2022, o número de empresas que apresentaram déficit corrente em 2023 diminuiu 18,75%, saindo de dezesseis para treze empresas.

Nenhuma das empresas que apresentaram déficit corrente ao final de 2023 recebeu aporte de capital do Tesouro Nacional. Portanto, não houve utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para cobrir o déficit corrente (pagamento de despesas correntes) de tais empresas.

No exercício de 2023 o Tribunal deu seguimento a trabalhos voltados à identificação de estatais com indícios de dependência, na forma disciplinada pelo art. 2º, inciso III da LRF, e realizou, dentre outros, as seguintes fiscalizações: TC 009.691/2022-7, que resultou na expedição do Acórdão 2.473/2023-TCU- Plenário (viabilidade econômico-financeira da Indústrias Nucleares Brasileiras (INB) sem a participação de recursos oriundos do orçamento fiscal); e TC 005.915/2023-6, que examinou indícios de dependência da Infraero (em tramitação nesta Corte).

Limite de Despesas Primárias (item 4.1.1.8)

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência por vinte anos, fixando limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 126/2022, promulgada em 21/12/2022, em seu art. 6º, determinou ao Presidente da República que encaminhasse projeto de lei complementar, até o dia 31/8/2023, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Na mesma emenda, o art. 9º determinou a revogação de vários dispositivos relacionados ao regime fiscal então vigente (instituído pela EC 95/2016) após a sanção da mencionada lei complementar, que veio a se materializar na LC 200, sancionada em 30/8/2023. A Lei Complementar 200/2023, art. 12, determinou, contudo, que, para 2023, os limites de despesas primárias e suas exceções seriam os mesmos vigentes na publicação da Lei 14.535/2023 (LOA 2023).

A soma dos limites individualizados totalizou R\$ 1.945,3 bilhões e as despesas primárias realizadas atingiram R\$ 1.912,6 bilhões, o que representou 98,32% do limite total.

Individualmente, todos os Poderes e órgãos cumpriram os limites estabelecidos no art. 107 do ADCT, alterado pelas ECs 113/2021, 126/2022 e 127/2022, bem assim considerando os acórdãos deste Tribunal e os ajustes da base de cálculo.

Cumprimento das metas fiscais (itens 4.1.2.1 e 4.1.2.2)

No exercício de 2023, a União cumpriu as metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais.

A meta fiscal de resultado primário fixada pela LDO 2023 (Lei 14.439/2022) foi de déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R\$ 65,9 bilhões. Com efeito, na LDO 2023 foram registradas receitas primárias (líquidas de receitas por repartição de receitas) de R\$ 1.800,9 bilhões e despesas primárias de R\$ 1.866,8 bilhões.

Ademais, consoante o arcabouço normativo vigente em 2023, não seriam contabilizados na meta de resultado primário para o Governo Central, conforme demonstrado pela STN: i) o impacto decorrente das transações envolvendo sentenças judiciais, segundo disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/1988 (art. 2º, § 2º, da LDO 2023); ii) as despesas com transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias (art. 65-A da LRF); e iii) o pagamento dos saldos de precatórios dos exercícios de 2022 e 2023 e a antecipação dos precatórios expedidos para 2024 que não foram previstos no PLOA 2024, em cumprimento à declaração de inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do ADCT, decidida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADIs 7064 e 7047, apresentadas em face das ECs 113/2021 e 114/2021.

Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022. Essa emenda acresceu R\$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressalvou tal montante para fins do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS.

Mesmo diante de um déficit significativo de R\$ 264,5 bilhões do Governo Central, o Governo Central obteve excedente de R\$ 42,6 bilhões em relação a sua respectiva meta (déficit de R\$ 65,9 bilhões), uma vez que despesas da ordem de R\$ 241,3 bilhões foram excluídas da apuração da meta de resultado primário.

Já as empresas estatais federais atingiram déficit de R\$ 656,2 milhões, ou seja, superando em R\$ 2.346,70 milhões sua respectiva meta.

As LDOs de 2021, 2022 e 2023 estabeleceram separadamente metas de resultado primário para os OFSS e para o PDG. No entanto, essas leis não prescreveram a apresentação do resultado primário segregado para OFSS e para PDG na PCPR. A informação sobre o resultado primário tem constado da tabela intitulada “Evolução das Programações nos Relatórios de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas”.

Verificou-se que não há uma padronização nas PCPRs na apresentação dos resultados primários para os OFSS e o PDG, ante o formato estabelecido na Tabela 4: Detalhamento das Variáveis Fiscais constante do Anexo IV.1 - Metas Fiscais, a exemplo das LDOs de 2021, 2022 e 2023.

Por essa razão, formula-se recomendação para fins de verificação do cumprimento individualizada das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais.

Receita corrente líquida e despesas com pessoal (itens 4.1.2.3 e 4.1.2.4)

A receita corrente de 2023, em relação a 2022, apresentou acréscimo nominal de R\$ 40 bilhões, ou seja, cerca de 2%. Em contrapartida, as deduções aumentaram cerca de R\$ 60 bilhões, ou 5%. A Receita Corrente Líquida, assim, diminuiu R\$ 20 bilhões, ou 2%. Essa redução nominal pode ser atribuída à significativa diminuição de R\$ 88 bilhões na receita patrimonial. Essas variações contribuíram para a redução nominal observada na RCL.

Em 2023, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o MPU, quando analisados de maneira consolidada, observaram os limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL) da despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 19, 20 e 22 da LRF.

Nesse mesmo exercício, tanto o Ministério Público quanto os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apresentaram crescimento nominal de suas despesas líquidas com pessoal em relação a 2022.

Dívida consolidada líquida, operações de crédito e garantias e contragarantias (itens 4.1.2.5 a 4.1.2.7)

A Constituição Federal e a LRF preveem o estabelecimento de limites para a Dívida Consolidada da União e a Dívida Mobiliária Federal. Esses limites, contudo, ainda não foram fixados.

Apesar da falta de limites oficiais, o governo publica dados sobre a dívida pública nos Relatórios de Gestão Fiscal. No final de 2023, a Dívida Mobiliária era de R\$ 8,79 trilhões (712,57% da RCL), e a Dívida Consolidada era de R\$ 9,03 trilhões (732,16% da RCL). A Dívida Consolidada Líquida atingiu R\$ 6,1 trilhões (494,55% da RCL).

A Lei Complementar 200/2023, que estabelece um regime fiscal sustentável, visa estabilizar a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o PIB. O PLDO 2025 prevê a estabilização dessa relação até 2027 e uma trajetória de queda a partir de então.

Em 2023, a União cumpriu o limite para a contratação de operações de crédito, conforme definido pela Resolução do Senado Federal 48/2007, que estabelece um teto de 60% da RCL. O cálculo desse limite considera o somatório de todas as operações de crédito realizadas, com deduções significativas para amortização e refinanciamento da dívida pública federal.

No decorrer do exercício, o total de operações de crédito contratadas foi de R\$ 1.754,79 bilhões, com deduções de R\$ 1.663,04 bilhões, resultando em um montante líquido de R\$ 91,76 bilhões, ou 7,44% da RCL, abaixo do limite de 60%.

No entanto, a metodologia de apuração não considera deduções adicionais permitidas e não reflete adequadamente a variação da dívida pública, pois não considera a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. As Dívidas Consolidada e Mobiliária aumentaram R\$ 848 bilhões e R\$ 730 bilhões em 2023, respectivamente, e a Dívida Consolidada Líquida cresceu R\$ 908 bilhões. Mesmo assim, a União cumpriu o limite estabelecido.

Além disso, a União também cumpriu o limite para a concessão de garantias em operações de crédito, que também é de 60% da RCL, segundo a Resolução do Senado Federal 48/2007. Ao final de 2023, o saldo devedor das garantias prestadas somava R\$ 292,51 bilhões, ou 23,71% da RCL. O saldo apurado ao final de 2023 apresentou uma queda de 4,37% em relação ao mesmo período de 2022. Essas garantias são predominantemente para operações de crédito realizadas por estados e DF, responsáveis por quase 70% do saldo devedor apurado.

Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar (itens 4.1.2.8 e 4.1.2.8.1)

Ao final de 2023, todos os Poderes e órgãos autônomos da União apresentaram disponibilidades de caixa suficientes para honrar os restos a pagar inscritos ao final do exercício, cumprindo, assim, a regra do art. 42 da LRF.

A apuração do cumprimento do art. 42 da LRF, consubstanciada na verificação da existência de suficiente disponibilidade financeira para fazer face à inscrição de restos a pagar não processados (RPNP), pode ser feita por meio de dois critérios. O Poder Executivo cumpriu o art. 42 da LRF nos dois critérios analisados.

No primeiro critério, que não se atém à vinculação de fontes de recursos a determinadas destinações, verifica-se se o órgão ou o poder encerrou o exercício com disponibilidades de caixa suficientes para honrar as obrigações contraídas. Houve suficiência da ordem de R\$ 1.451 bilhões em 2023.

O segundo critério considera a vinculação dos recursos, ou seja, deve haver disponibilidade de recursos livres suficientes para cobrir eventuais valores negativos de recursos vinculados. Em 2023, apurou-se a disponibilidade de recursos livres de R\$ 59 bilhões, montante suficiente para cobrir a disponibilidade líquida de caixa negativa no grupo de “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”.

Renúncias de receitas tributárias (item 4.1.2.9)

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição de renúncias tributárias em 2023 com relação ao disposto nos arts. 150, § 6º, da Constituição Federal, 113 do ADCT, 14 da LRF, 131 a 134 e 143 da LDO 2023.

Em 2023, foram instituídas 32 desonerações tributárias (por meio de 30 atos normativos), no montante estimado de R\$ 213,6 bilhões, distribuídos em quatro exercícios, a saber: R\$ 68,4 bilhões para 2023, R\$ 52,0 bilhões para 2024, R\$ 51,1 bilhões para 2025 e R\$ 42,0 bilhões para 2026.

Verificou-se inobservância de requisitos exigidos legais, para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023, em face da ausência de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação etc. Neste sentido, foi consignada irregularidade em face do descumprimento das sobreditas normas.

Despesas obrigatórias de caráter continuado (item 4.1.2.10)

No âmbito do acompanhamento das despesas obrigatórias de caráter continuado (TC 039.004/2023-6, rel. Min. Vital do Rêgo), em instrução na unidade técnica, permanecem questões técnico-jurídicas em aberto e entendimentos antagônicos por parte do Poder Executivo e desta Corte de Contas, não obstante a vigência da LRF desde 2000 e a adoção de medidas saneadoras que estão sendo implementadas, com destaque para o plano de ação objeto do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira).

Metas e prioridades LDO (item 4.1.3)

O Poder Executivo federal não evidenciou integralmente as metas e prioridades previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), segundo os critérios dispostos no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e art. 7º da Lei 10.180/2001, quanto a objetivos governamentais e recursos disponíveis dispostos em programações orçamentárias.

Em decorrência direta do mandamento constitucional, a LDO 2023 (Lei 14.436, de 9/8/2022), em seu art. 4º, estabeleceu as seguintes metas e prioridades: Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância; ações destinadas à segurança hídrica; programas destinados à geração de emprego e renda; investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III à Lei 13.971/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição; e Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica.

Seguindo os modelos das leis de 2021 e de 2022, a LDO 2023 contém as prioridades para a administração pública federal, porém sem previsão de metas operacionais quantitativas para o ano.

Nesse sentido, registra-se uma impropriedade sobre a insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023.

Auditoria do Balanço Geral da União (Capítulo 5)

A auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2023 teve o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2023.

A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

Exceto pelos efeitos das distorções e pelos possíveis efeitos das limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2019 a 2022 (Capítulo 6)

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela conformidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2023 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2019 a 2022.

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 12 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 2 foram consideradas implementadas; 7 em implementação; e 3 não implementadas.

Das 10 recomendações não implementadas integralmente, 6 serão novamente monitoradas no ano seguinte e 4 tiveram seu monitoramento dispensado, pois serão tratadas em local adequado (na deliberação do Parecer Prévio 2023 ou em análise específica).

Nível de atendimento das recomendações

Recomendações	2019	2020	2021	2022	Subtotal
Implementada	0	0	0	2	2
Em implementação	0	2	3	2	7
Não implementada	1	0	1	1	3
Total	1	2	4	5	12

Fonte: elaboração própria.

Registra-se que as deliberações relativas à auditoria financeira do Balanço Geral da União, capítulo 5 deste Relatório, são realizadas no âmbito dos processos específicos, de modo que não constam do Parecer Prévio, conforme a Instrução Normativa TCU 84/2020. Da mesma forma, as deliberações de anos anteriores do BGU serão monitoradas nos processos específicos.

Alertas emitidos no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente dos anos anteriores não precisam, em regra, ser tratados de forma separada no capítulo da PCPR referente às “Providências Adotadas sobre as Recomendações do TCU”, salvo se assim for expressamente previsto no Parecer Prévio ou se o Poder Executivo entender cabível.

Não obstante haver recomendações não implementadas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para concretizar as medidas sugeridas pelo TCU no Parecer Prévio.

Com efeito, embora tecnicamente careçam de caráter cogente, as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Conclusão

Feita essa síntese do Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2023, e antes de apresentar a conclusão final sobre as opiniões a serem emitidas pelo Tribunal de Contas da União em seu Parecer Prévio, cumpre tecer alguns comentários finais sobre a situação atual das finanças públicas da União.

O arcabouço normativo brasileiro previu uma série de princípios e regras que devem nortear a atuação dos governantes com o objetivo de zelar pela higidez das contas públicas e garantir condições para que a estrutura administrativa do Estado funcione de forma adequada, entregando aos cidadãos os bens e serviços públicos assegurados pela Constituição Federal.

Nesse sentido, a Lei Complementar 101/2000 estatuiu, logo em seu primeiro artigo, a transparência e o planejamento como pressupostos basilares da gestão fiscal responsável. Tais pressupostos devem orientar a ação governamental para que seja capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

No cenário macroeconômico, o PIB real aumentou 2,91% em relação ao ano anterior, enquanto o PIB *per capita* real subiu 2,22%. Já a carga tributária em percentual do PIB alcançou 32,44%, redução em relação ao ano anterior (33,07%).

A inflação do exercício atingiu 4,62%, abaixo do teto da meta de 4,75%, impactada principalmente pelos grupos “Transportes” (7,14%), “Saúde e Cuidados Pessoais” (6,58%), e “Habitação” (5,06%). A taxa de juros Selic encerrou 2023 em 11,65%, uma pequena redução em relação a 2022 (13,65%), que resultou de sucessivas elevações após ter encerrado 2020 em 1,9%. Os anos de 2020 e 2021 tiveram taxa de juros real negativa, ou seja, a inflação foi maior que a taxa básica de juros.

Os níveis de emprego apresentaram melhora, a taxa de desocupação caiu para 8,0% em 2023, de 9,5% em 2022, enquanto o rendimento médio real anual de 2023 foi de R\$ 3.017, maior que o dos anos anteriores.

Em 2023, a receita primária líquida prevista foi de R\$ 1.805,7 bilhões, e a arrecadação efetiva foi de R\$ 1.899,4 bilhões. As despesas primárias fixadas eram de R\$ 2.037,2 bilhões, mas as pagas totalizaram R\$ 2.129,9 bilhões, 4,5% acima do previsto. O déficit primário foi de R\$ 264,5 bilhões (-2,43% do PIB), com um déficit nominal de R\$ 879,1 bilhões (-8,1% do PIB), comparável aos níveis de 2015-2016.

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios foram estimados em R\$ 646,6 bilhões, equivalentes a 34% da receita primária líquida e a 5,96% do PIB. Foram R\$ 519 bilhões de benefícios tributários e R\$ 127,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Desonerações fiscais têm efeito fiscal similar à despesa direta, de modo que o país precisa avaliar os potenciais benefícios sociais e econômicos frente aos custos estimados, com vistas a definir se uma renúncia deve ser instituída, prorrogada, alterada ou extinta.

O indicador Dívida Bruta do Governo Geral em relação ao PIB (DBGG/PIB) aumentou, fechando 2023 em 74,3%, ante 71,7% em 2022.

Houve o cumprimento da regra que exige a execução de despesas referentes aos chamados mínimos constitucionais da saúde, da educação e da irrigação. Entretanto, permanece a necessidade de aperfeiçoar a mensuração, a evidenciação, a transparência e a rastreabilidade das informações, a exemplo do uso das plataformas digitais já desenvolvidas para centralizar o registro das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva execução dos recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais, para que seja possível monitorar e avaliar a eficiência alocativa desses recursos aplicados de forma descentralizada e pulverizada. Faz-se necessário ainda avançar em aspectos relacionados à regionalização da despesa, tema transversal que afeta todas as etapas do ciclo de diversas políticas públicas.

E tendo em vista o seu impacto para a sustentabilidade das finanças públicas, o resultado previdenciário tem análise destacada no relatório. O déficit previdenciário dos regimes públicos foi de R\$ 428 bilhões, com as despesas previdenciárias representando 50,8% das despesas primárias (R\$ 1.066 bilhões de um total de R\$ 2.098 bilhões). O RGPS teve um déficit de R\$ 315,7 bilhões, o RPPS-Civis, de R\$ 54,8 bilhões, o Sistema de Proteção Social dos militares, de R\$ 49,7 bilhões, e o FCDF, de R\$ 8,0 bilhões.

Ao longo dos anos, o Teto de Gastos sofreu alterações por várias emendas constitucionais (ECs 113/2021, 126/2022 e 127/2022) que excluíram determinadas despesas da base de cálculo dos limites de despesa dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do MPU, do CNMP e da DPU.

A Emenda Constitucional 126/2022, promulgada em 21/12/2022, em seu art. 6º, determinou ao Presidente da República que encaminhasse projeto de lei complementar, até o dia 31/8/2023, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Na mesma emenda, o art. 9º determinou a revogação de vários dispositivos relacionados ao regime fiscal então vigente (instituído pela EC 95/2016) após a sanção da mencionada lei complementar, que veio a se materializar na LC 200, sancionada em 30/8/2023. A Lei Complementar 200/2023, art. 12, determinou, contudo, que, para 2023, os limites de despesas primárias e suas exceções seriam os mesmos vigentes na publicação da Lei 14.535/2023 (LOA 2023). Em 2023, a União cumpriu o Limite de Despesas Primárias estabelecido por esse regime.

A Regra de Ouro também foi cumprida em 2023, pois as despesas de capital executadas superaram as operações de crédito realizadas. Porém, observou-se uma deterioração considerável nas expectativas para a margem de suficiência para todos os exercícios compreendidos entre 2025 e 2029.

Ademais, destaca-se que, ao longo do exercício de 2023, o Tribunal realizou trabalhos bimestrais com o objetivo de acompanhar as receitas primárias, as despesas primárias impactantes, o resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de avaliar aspectos relacionados ao cumprimento da Regra de Ouro e do Teto de Gastos.

Por meio dessas fiscalizações, o Tribunal atuou tempestivamente, ao expedir deliberações para o Poder Executivo com o intuito de evitar o descumprimento das normas regentes. Assim, as análises empreendidas neste Relatório, no que tange à gestão fiscal, resultam em grande parte desses acompanhamentos, o que robustece os achados e as conclusões aqui apresentados.

A transparência acerca da situação das contas públicas e das entregas de bens e serviços públicos é condição fundamental para o pleno exercício do controle social pela sociedade. As políticas públicas devem ter, em todas as suas fases, suporte em avaliações, as quais exigem informações de desempenho produzidas a partir de dados atualizados e confiáveis, para que a alocação de recursos públicos resulte em prestação de serviços públicos efetivos, sobretudo no contexto de restrição fiscal e econômica.

Em atenção ao princípio universalidade, previsto no art. 2º da Lei 4.320/1964, a LOA deve refletir adequadamente as obrigações assumidas para o exercício financeiro. A limitação imposta pelo Teto de Gastos e, mesmo pelo novo regime fiscal instituído pela LC 200/2023, exige que sejam feitas escolhas, pois as necessidades são naturalmente maiores do que os recursos disponíveis.

Nesse contexto, cumpre ressaltar os aperfeiçoamentos implementados nas áreas orçamentária e fiscal na União decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, verificados no monitoramento das recomendações emitidas no âmbito dos relatórios e pareceres prévios sobre as Contas presidenciais de 2019 a 2022. Verificou-se alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal às deliberações do Tribunal, o que resultou em avanços na transparência sobre as decisões em termos de política fiscal, elevando a confiabilidade da gestão, das estatísticas fiscais e das demonstrações financeiras.

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2023, observaram-se quatro impropriedades e uma irregularidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em virtude disso, com base no § 1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017, nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para análise, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Desse modo, propõe-se ao Tribunal de Contas da União emitir opinião com ressalvas sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme o disposto no art. 13, § 3º, da Resolução-TCU 291/2017, exceto pelas distorções descritas anteriormente, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Diante do exposto, apresentam-se ao Tribunal de Contas da União o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

É o relatório.

VOTO

A Constituição Federal de 1988 define, em seu art. 71, inciso I, que compete ao Tribunal de Contas da União apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que será elaborado em sessenta dias após o seu recebimento.

2. Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Congresso Nacional, no dia 17/4/2023, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º/1/2023 a 31/12/2023, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.

3. A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), por sua vez, estabelece em seu art. 36, parágrafo único, que as contas prestadas pelo Presidente da República consistirão “nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal”.

4. O exame das contas empreendido pelo TCU, que visa prover informações técnicas ao Poder Legislativo, a quem compete julgá-las, compreende a opinião sobre (i) a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) a regularidade da execução dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

5. Nesse sentido, a opinião emitida pelo TCU no âmbito da análise das contas se constitui (i) do parecer prévio, no qual estão explicitadas as opiniões sobre a fidedignidade dos balanços gerais da União e sobre a regularidade da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais, bem como encaminhamento final de recomendação pela aprovação ou rejeição das contas; e (ii) do relatório, no qual estão detalhados os fatos e as análises que fundamentam de forma circunstanciada o parecer desta Corte.

6. Consoante as disposições da Resolução-TCU 291/2017, e com fundamento no conjunto dos achados decorrentes da análise e auditorias realizadas, a opinião sobre os balanços gerais da União, sobre a execução orçamentária e sobre a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa.

7. Oportuno consignar que esta Corte de Contas emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, uma vez que as contas relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são objeto de efetivo julgamento pelo TCU em processos específicos. Não obstante, o parecer prévio contempla informações sobre os demais poderes, traduzindo-se em abrangente panorama das contas públicas federais.

8. Feita esta breve introdução, passo a comentar as questões centrais tratadas no presente parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2023.

II – CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

9. Sob a perspectiva das variáveis macroeconômicas com maior potencial de afetar as contas públicas e que, por esse motivo, orientam a formulação do Orçamento da União, pode-se dizer que o ano de 2023 seguiu o curso esperado.

10. A meta de inflação, medida pelo IPCA, havia sido fixada em 3,25% no ano, com margem de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo, tendo fechado o exercício em 4,62%, portanto dentro do intervalo estipulado. Aliás, por ocasião da elaboração da lei orçamentária, o governo já previa uma taxa mais realista, de 4,50%, mais próxima da que se efetivou.

11. Puxaram o aumento do custo de vida, em 2023, itens do grupo Transportes (gasolina, com 12,09%), Saúde e Cuidados Pessoais e Habitação. Por outro lado, o grupo Alimentação e Bebidas, que é o de maior peso no cálculo do IPCA, sofreu acréscimo modesto (1,03%).
12. Com relação ao ano anterior, quando o IPCA registrou 5,79%, nota-se que em 2023 houve queda de mais de um ponto percentual na taxa inflacionária.
13. Para as classes de renda mais baixas da população, os preços subiram menos. Pelo INPC, que considera o padrão de vida das famílias com renda mensal entre um e cinco salários mínimos, a taxa de inflação ficou em 3,71%.
14. Com o relativo controle da inflação, foi possível, em 2023, iniciar o movimento de redução dos juros básicos da economia, que atingiu 11,65% ao final do ano, contra o pico recente de 13,65% visto em 2022.
15. Ainda na fase de planejamento da lei orçamentária de 2023, trabalhou-se com uma expectativa de crescimento da economia em 2,50%. No final do ano, o aumento do PIB veio um pouco superior, em 2,91%, muito influenciado pelo consumo das famílias. Em termos nominais, o PIB de 2023 chegou a R\$ 10,85 trilhões.
16. Além do aspecto social, outro fator com impacto nas receitas públicas é o nível de emprego, já que repercute no pagamento de impostos, tanto diretamente pela renda obtida quanto pela produção. Em dezembro de 2023, a taxa de desocupação estava em 7,4%, confirmando uma tendência de queda que já vinha ocorrendo no País. Eram mais de 45,5 milhões de trabalhadores ocupados com emprego formal.
17. Em destaque, o ano de 2023 atingiu a marca da maior renda média real anual do último decênio, equivalente a R\$ 3.017,00.
18. Já a carga tributária brasileira, abrangendo as três esferas de governo, como a relação entre os tributos arrecadados e o PIB, caiu de 33,07%, em 2022, para 32,44%, em 2023, embora a arrecadação tributária bruta tenha aumentado 0,93% no ano passado.
19. No que se refere à balança comercial, houve superávit de US\$ 98,9 bilhões em 2023. As exportações somaram US\$ 339,7 bilhões, lideradas pela soja, seguida de óleos de petróleo e minerais, tendo a Ásia, sobretudo a China (30,7%), como principal destinatária. Em contrapartida, foram US\$ 240,8 bilhões em importações.
20. As reservas internacionais aumentaram US\$ 30,3 bilhões no ano, alcançando US\$ 355,0 bilhões, em razão dos investimentos no exterior e do ingresso de recursos no País. Boa parte das reservas (80%) compreende títulos públicos emitidos pelos Estados Unidos.
21. Houve melhora, em 2023, na avaliação do risco-país, tendo importantes agências mundiais elevado a nota de crédito do Brasil, ressaltando a boa gestão da dívida pública, com grande participação de investidores nacionais, além de pontos positivos, como bons superávits comerciais, taxa de câmbio flexível e reservas internacionais suficientes.
22. Do ponto de vista dos parâmetros fiscais, a arrecadação de receitas primárias bateu R\$ 2,35 trilhões, superando em 4,1% a estimativa inicial da lei orçamentária. Deduzindo as transferências a estados e municípios, a receita primária líquida importou em R\$ 1,9 trilhão, excedendo em 2,3% o montante de 2022. Porém, as despesas primárias também se elevaram, principalmente devido ao pagamento de precatórios e ao crescimento dos benefícios previdenciários, tendo totalizado R\$ 2,13 trilhões, equivalentes a um salto de 18,2% comparativamente a 2022, quando parou em R\$ 1,8 trilhão.

23. Mesmo com o crescimento nominal das despesas primárias, manteve-se a estabilidade em relação ao PIB iniciada em 2016, em torno de 19,6%. Desde 2021, o subgrupo despesas discricionárias permanece igualmente constante, resultando em 1,7% do PIB em 2023.
24. Conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, a meta de resultado primário para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi fixada em déficit de R\$ 65,9 bilhões. Confrontando a receita primária líquida com a despesa primária, tivemos um déficit primário efetivo de R\$ 230 bilhões. Mas, pela estatística oficial, que é a do Banco Central do Brasil, cuja metodologia apura a variação da dívida pública ou as necessidades de financiamento do setor público, o déficit primário efetivo foi de R\$ 264,5 bilhões, sendo o maior desde 2016, com exceção de 2020, ano prejudicado pela retração econômica decorrente da pandemia de covid-19.
25. Ocorre que, para efeito de cumprimento da meta fiscal, a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu que fossem deduzidos R\$ 145 bilhões do resultado primário, assim como o Supremo Tribunal Federal determinou a exclusão de mais R\$ 92,4 bilhões para pagamento de precatórios. Mais R\$ 3,8 bilhões foram passíveis de dedução a título de apoio ao setor cultural, de acordo com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.
26. Portanto, subtraindo o total de 241,2 bilhões do resultado primário de R\$ 264,5 bilhões negativos, chegou-se a um déficit formal de R\$ 23,3 bilhões, que é R\$ 42,6 bilhões superior à meta fiscal do OFSS de 2023, comprovando o seu cumprimento.
27. Observo que o art. 4º, § 1º, da LRF determina que a LDO também prescreva meta de resultado primário nominal, no qual se incluem os juros da dívida pagos. Na LDO para 2023, essa meta foi consignada em déficit nominal de 6,79% do PIB.
28. Em valor bruto, o déficit nominal efetivo de 2023 foi de R\$ 879,1 bilhões, ou 8,1% do PIB. Mas com as deduções autorizadas, o déficit nominal formal ficou em R\$ 637,9 bilhões, ou 5,9% do PIB, sendo fiel à meta, portanto.
29. Para as estatais federais, a LDO para 2023 estabeleceu meta de déficit primário de R\$ 3 bilhões, sendo que o verificado foi déficit de R\$ 0,7 bilhão, também obedecendo à lei.
30. É preciso ressaltar que o resultado fiscal do governo central é fortemente comprometido, indiretamente, pelo volume de benefícios tributários, financeiros e creditícios, que, em 2023, significaram algo em torno de R\$ 646 bilhões. Digo indiretamente por que tais recursos não entram na previsão orçamentária como despesa nem como redutores da receita, aparecendo apenas em demonstrativo à parte.
31. Somente com benefícios tributários, foram direcionados R\$ 519 bilhões em 2023, dos quais R\$ 68 bilhões representaram as 32 desonerações instituídas no próprio ano. Houve aumento de 8,2% em relação ao 2022.
32. Especificamente quanto ao incentivo fiscal previsto na Lei Rouanet, foi normatizado que cabe ao TCU avaliá-lo no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.
33. Como o benefício é auferido no ajuste anual do imposto de renda, as receitas renunciadas em 2023, na ordem de R\$ 2 bilhões, referem-se ao montante captado para projetos culturais em 2022.
34. Há tendência de incremento no total renunciado em 2024, uma vez que no ano de 2023 foi alcançado o recorde histórico de captação, ultrapassando R\$ 2,3 bilhões, bem como de valores autorizados, próximo de R\$ 16,8 bilhões. Em quantidade de projetos aprovados, em 2023 foram 10.809, revelando uma majoração substancial, de 3,7 vezes, para os 2.954 do ano anterior.
35. Tais números certamente afetarão a capacidade de análise dos processos de prestação de contas a cargo do Ministério da Cultura. Apenas no tocante à Lei Rouanet, no final de 2023 havia

19.676 processos pendentes de conclusão, demonstrando a precariedade na avaliação dos resultados da política pública.

36. Também impactam no resultado fiscal os empréstimos e financiamentos com recursos do Orçamento da União. Em 2023, o Tesouro repassou aos agentes financeiros de fomento o valor de R\$ 38,5 bilhões e recebeu de amortizações R\$ 9,5 bilhões, gerando uma despesa de R\$ 29 bilhões, ou 1,53% da receita primária líquida.

37. É de distinção o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que entrou na fase de pagamento dos créditos de contratos antigos, acarretando um saldo positivo para o Tesouro de R\$ 1,5 bilhão em 2023.

38. Noutra vertente, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga que a prestação de contas do Presidente da República inclua as ações de recuperação de créditos tributários e não tributários. No final de 2023, computavam-se R\$ 5,35 trilhões em créditos com potencial de recebimento, montante correspondente a quase metade do PIB anual.

39. Limitando-se à dívida ativa, o estoque existente era de R\$ 3,1 trilhões, tendo sido arrecadados, em 2023, R\$ 42,03 bilhões. Desse estoque, R\$ 1,4 trilhão é considerado irrecuperável.

40. Entre as medidas de recuperação de crédito, sobressai, em 2023, a criação do Programa de Redução da Litigiosidade Fiscal, que possibilitou à Receita Federal arrecadar R\$ 5,6 bilhões no ano.

41. Ainda quanto à gestão do crédito, a prestação de contas do Presidente da República de 2023 evidencia falhas de informação, sendo a primeira delas referente à falta de divulgação dos valores recuperados e passíveis de recuperação no âmbito da Procuradoria-Geral da União.

42. Ademais, há uma diferença não explicada de cerca de R\$ 5 bilhões entre o estoque da dívida administrada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional indicado na prestação de contas e o extraído do sistema Siafi.

43. Outra inconsistência reside no montante de parcelamentos geridos pela Receita Federal, que teria tido um acréscimo de 10% sem nenhum esclarecimento.

44. Por último, há problemas na identificação do valor recuperado da dívida ativa da PGFN, constando cifras diferentes no painel de dados de acesso público, nos relatórios de gestão e na prestação de contas.

45. Assim, será feita recomendação ao Poder Executivo, para que aprimore a transparência das informações sobre os créditos da União.

46. Na questão previdenciária, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais (incluídos os dos ex-Territórios de Amapá e Roraima), o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e a previdência paga no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) apresentaram em 2023, no conjunto, déficit de R\$ 428,3 bilhões, derivado da diferença entre R\$ 638 bilhões de receitas arrecadadas e R\$ 1,066 trilhão de despesas empenhadas.

47. Boa parte do déficit, R\$ 315,7 bilhões (73,7%), está concentrado no RGPS, seguido do RPPS, com R\$ 54,8 bilhões, do SPSMFA, R\$ 49,7 bilhões, e do FCDF, R\$ 8,03 bilhões.

48. Ao alcançar o valor de R\$ 428,3 bilhões, o déficit de 2023 foi 9,1% maior do que o déficit de R\$ 392,7 bilhões verificado em 2022, mantendo o nível de crescimento médio dos últimos nove anos, tendo sido impactado pela elevação do pagamento de sentenças judiciais e precatórios, do universo de beneficiários e do salário mínimo.

49. Atente-se que a despesa previdenciária, de R\$ 1,066 trilhão, representou mais da metade (50,8%) da despesa primária da União, de R\$ 2,098 trilhões, evidenciando a sobrecarga da Previdência

nas disponibilidades de recursos para atendimento de outros serviços públicos. Essa proporção vem acontecendo já há vários anos, salvo em 2020.

50. Como de costume, nenhum dos sistemas previdenciários tem sido capaz de prover a cobertura dos respectivos benefícios, mas desponta, nesse aspecto, o Sistema de Proteção dos Militares, cuja relação entre receitas e despesas, em 2023, foi de apenas 15,5% (R\$ 9,1 bilhões para R\$ 58,8 bilhões), acarretando o déficit de R\$ 49,7 bilhões, mesmo com o ajuste das contribuições definido pela Lei 13.954/2019, que ainda deverá surtir maiores efeitos futuramente. No caso do Regime Próprio dos Servidores Civis, a relação de cobertura foi de 41,7%.

51. Altamente deficitária também é a previdência rural, dentro do RGPS, que, tendo característica de assistência social, respondeu por quase 60% do déficit do regime, ainda que abrangendo somente 25,8% do total de benefícios.

52. Como componente do expressivo resultado primário negativo de 2023, o déficit previdenciário tem algum efeito sobre o aumento da dívida pública havido no ano.

53. No final de 2023, o saldo da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que engloba as contas da União (incluindo as do Banco Central), dos Estados, dos Municípios e das respectivas estatais não financeiras (exceto Petrobras), com subtração dos seus ativos financeiros, computou R\$ 6,61 trilhões, subindo de 56,1% para 60,8% do PIB, em comparação com 2022.

54. A variação de R\$ 954,8 bilhões na DLSP de um ano para o outro se deveu principalmente à apropriação dos juros, em R\$ 718,3 bilhões, e ao déficit primário do setor público consolidado (União, entes subnacionais e estatais), em R\$ 249,1 bilhões, compensados pelas privatizações, em R\$ 21,1 bilhões.

55. Já a Dívida Pública Federal (DPF) atingiu R\$ 6,52 trilhões em 2023, significando um acréscimo de 9,56% em relação ao ano anterior, mas ainda dentro do previsto no Plano Anual de Financiamento. Foi necessária a rolagem de 97% da dívida mobiliária interna, contra 83% em 2022.

56. Passando o tema para o Orçamento da União, as receitas apuradas no ano de 2023 totalizaram R\$ 4,59 trilhões, iguais a 88,3% da previsão da lei orçamentária, estando a discrepância justificada principalmente pela diminuição na realização das operações de crédito estimadas (receitas de capital).

57. Em contraponto, as receitas correntes, compostas por tributos, perfizeram R\$ 2,44 trilhões, valor levemente acima do projetado (3,07%), mas inferior (2,94%) ao arrecadado em 2022, em termos ajustados à inflação.

58. De forma correspondente, as despesas empenhadas chegaram à monta de R\$ 4,59 trilhões, refletindo aumento real de 3,15% relativamente a 2022.

59. Dentro dessa quantia, R\$ 2,75 trilhões foram de despesas correntes (que excluem gastos com amortização da dívida, inversões e investimentos), dos quais R\$ 904,67 bilhões referiram-se ao pagamento de benefícios previdenciários, R\$ 424,24 bilhões a transferências constitucionais e legais a estados e municípios e R\$ 359,99 bilhões ao custo com pessoal e encargos sociais.

60. Separando por funções de governo, com exclusão dos pagamentos vinculados à dívida, as maiores despesas em 2023 foram com Previdência Social (49,20%), Assistência Social (13,52%), Saúde (9,32%) e Educação (7,62%).

61. Na classificação de despesas primárias, o montante incorrido em 2023 foi de R\$ 2,13 trilhões, evidenciando um crescimento real, para 2022, de R\$ 236,6 bilhões (12,5%).

62. A respeito do peso das emendas parlamentares sobre o Orçamento, em 2023 foram empenhados R\$ 35,38 bilhões nessa categoria, dos quais: R\$ 20,89 bilhões de individuais - RP 6

(59,04%); R\$ 7,62 bilhões de bancada - RP 7 (21,54%); e R\$ 6,87 bilhões de comissão - RP 8 (R\$ 19,42%).

63. Tal somatória segue a média observada no triênio anterior, mas é preciso ressaltar que, embora a operacionalização original das emendas do relator-geral do Orçamento - RP 9 tenha sido rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal, a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu que elas fossem reeditadas em 2023, até o valor de R\$ 9,85 bilhões, dentro do grupo global das despesas discricionárias - RP 2.

64. Portanto, admitindo-se o empenho integral das emendas do relator-geral, o total de emendas em 2023 pode ter ultrapassado R\$ 45 bilhões. Isso representa algo próximo de 25% das despesas discricionárias no ano (R\$ 183,39 bilhões).

65. No que concerne à divisão dos recursos por vinculação de destino, foi verificado, ao final de 2023, a existência de doze fontes com saldos negativos que acumularam R\$ 7,2 bilhões, fato que constitui uma impropriedade a ser registrada, pois traduz a realização de empenhos em valor superior à arrecadação.

66. Enfim, cumpre anotar que o estoque de restos a pagar terminou 2023 com R\$ 284,81 bilhões, elevando-se em 6,7% para o saldo inicial do ano. São compromissos que concorrem por recursos financeiros com as despesas programadas para o exercício seguinte, prejudicando o atendimento regular das novas necessidades.

III – RESULTADOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

67. Na esteira das avaliações relativas às finanças públicas, passo à análise dos indicadores da atuação governamental no exercício de 2023 sob perspectiva mais ampla, por meio da avaliação do contexto econômico e social do Brasil em comparação com outros países nos rankings internacionais. Apresento, ainda, as conclusões técnicas sobre o desempenho governamental no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.

68. Em 2018, o Brasil figurava no posto de 9ª maior economia do mundo. Esse patamar foi perdido durante a pandemia, em 2020, quando o país passou a ocupar o 12º lugar. Em 2023, o Brasil regressou para o grupo das principais economias, ao ultrapassar Canadá e a Federação Russa, voltando ao 9º lugar no ranking do Fundo Monetário Internacional (FMI), com PIB registrado de 2,13 trilhões de dólares.

69. Esse crescimento também se traduziu em avanço do PIB médio *per capita* do brasileiro nos últimos cinco anos. Apesar dessa recuperação, nosso indicador é inferior ao apresentado por países continentais como China e Federação Russa, além de inferior à média dos países da América Latina e Caribe e abaixo da média mundial.

70. No que tange ao bem-estar geral da população, o Índice de Desenvolvimento Humano do país (IDH) apresentou crescimento sustentado no período de 1990 a 2013. Entretanto, a partir de 2013 essa evolução parou de acontecer, tendo sido observada relativa estagnação no indicador (0,76 em 2022), o que explica a incômoda 89ª posição no ranking de 170 países atingida pelo Brasil na edição de 2023/2024 do Relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

71. Tal desempenho também é inferior ao de diversos países da América Latina e Caribe, como Argentina, Uruguai e Chile. Apesar disso, os dados ainda não contemplam o exercício de 2023 de forma que se possa avaliar o desempenho governamental no exercício passado.

72. Em contrapartida, a unidade técnica também assinala resultados positivos do país no Índice Global de Inovação. Segundo divulgado pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO), o Brasil foi um dos países que mais avançou no ranking nos últimos anos, alcançando a 49ª posição entre 132 países, mantendo-se como um *overperformer* por três anos consecutivos,

consolidando-nos como a economia mais inovadora na região da América Latina e Caribe. A publicação cita que o país apresenta indicadores de excelência nos critérios de governo digital (14º lugar); participação eletrônica (11º lugar); valor de mercado de empresas reconhecidas como unicórnios (*startups* cuja avaliação supera US\$ 1 bilhão); entre outros.

73. Esse avanço, contudo, não se reproduz em outros comparativos internacionais. Em verdade, conforme o prisma avaliado, há grandes disparidades no desempenho nacional, de forma que os desafios persistem.

74. No período de vigência do PPA 2020-2023, foi possível observar avanços importantes na taxa de emprego, no índice global de inovação e no PIB *per capita*. Por outro lado, outros indicadores, como o IDH, não apresentaram a mesma evolução.

75. As análises empreendidas pela unidade técnica apontam um conjunto de desafios não superados na vigência do último plano plurianual e que devem ser objeto de atenção nos próximos anos, tais como: i) aumento da produtividade e geração de renda; ii) a melhoria da qualidade das instituições públicas para aumento da eficiência e da efetividade governamental; iii) reforma fiscal e política fiscal responsável; iv) educação pública de qualidade para requalificação da força de trabalho; e v) redução das desigualdades e promoção de uma sociedade mais inclusiva.

76. Para fazer frente a esses desafios, aprimorar a qualidade dos nossos planos de médio e longo prazo é fundamental. Nesse sentido, o TCU tem realizado fiscalizações que buscam induzir o aprimoramento do PPA como instrumento de planejamento nacional de médio prazo. Nessa seara, o Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria, apontou diversos pontos de melhoria na formulação do PPA 2020-2023, envolvendo: a construção dos programas; falta de coerência entre indicador, meta e programa; metas que se traduzem como indicadores de esforços, mas não de resultados que se pretendem alcançar; entre outros.

77. Mais recentemente, em 2023, no acompanhamento da elaboração do projeto de lei do próximo PPA 2024-2027 (Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira), avanços foram percebidos, tais como: incorporação de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) para mensurar o desempenho da camada estratégica do plano; vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030); a definição de agendas prioritárias e agendas transversais; e alto grau de participação social.

78. Cumpre reconhecer que boa parte das deliberações emanadas por este Tribunal em relação ao tema do planejamento plurianual têm sido implementadas. Esse esforço de parte a parte reside na convicção de que o PPA, como instrumento de planejamento de médio prazo, pode e deve ser capaz de refletir os compromissos do governo vigente para com a sociedade e orientar e tornar mais transparente a missão assumida pela gestão em face da opinião pública.

79. No que diz respeito aos resultados dos programas finalísticos, o relatório que fundamenta esse Voto apresenta análises das equipes técnicas sobre doze programas constantes do PPA, envolvendo recursos da ordem de R\$ 410,6 bilhões, nos eixos Social, Econômico, Infraestrutura e Ambiental.

80. Cada programa finalístico do PPA 2020-2023 apresenta um objetivo e uma meta que representa o resultado que se pretende alcançar ao término de quatro anos, e resultados intermediários, mediante entrega de bens e serviços, que contribuem para o alcance da meta estabelecida.

81. Na presente ocasião, foram examinadas 79 (22,6%) das 350 metas presentes no PPA 2020-2023. Foram identificadas fragilidades na confiabilidade dos indicadores na maioria dos programas avaliados, mas somente em alguns casos foram consideradas relevantes o suficiente para resultar na rejeição das metas. Segundo apurado, 68% das metas analisadas tiveram grau de cumprimento superior a 85%, sendo que 43% foram consideradas integralmente cumpridas.

82. Quando se compara o alcance das metas com o observado ao final do PPA 2016-2019, observa-se avanço significativo no alcance das metas. Naquela ocasião, apenas 29,8% das metas foram atingidas. Todavia, há perceptível dissociação entre os números e a realidade que se observa nos mais diferentes setores, tornando-se difícil perceber o impacto da atuação governamental declarada no PPA, o que reforça a relevância de se aprimorar os processos de definição de indicadores e objetivos do plano, que por vezes não medem de forma efetiva os desafios e avanços de cada setor.

83. Destaco alguns dos principais resultados avaliados pelas unidades técnicas do Tribunal no que diz respeito aos programas setoriais.

84. No âmbito da educação básica no Brasil, objetiva-se promover o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade. Para isso, a principal meta envolvia o alcance do patamar de 5,59 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), objetivo que não foi alcançado em nenhum dos anos abrangidos pelo PPA 2020-2023, que se limitou a 5,06 no biênio 2022-2023.

85. Das 19 metas analisadas no âmbito da educação básica, seis foram atingidas, quatro apresentaram resultado entre 85 e 99% e cinco entre 0 e 50%, três metas foram canceladas e uma não foi apurada. Em virtude do não cumprimento da maior parte das metas estabelecidas, observa-se que os resultados do programa ficaram aquém do esperado. No entanto, deve-se recordar que a educação pública brasileira foi significativamente impactada pela pandemia de covid-19, que provocou o fechamento de escolas e transição temporária para o ensino à distância, prejudicando a qualidade e a equidade da educação no âmbito do referido PPA.

86. Noutro giro, merecem reconhecimento os esforços para ampliar a oferta de educação em tempo integral no ensino médio. Foram 339.773 estudantes de ensino médio atendidos em tempo integral (94,08% da meta). Também merece registro a marca de 39,8 milhões de estudantes atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, ou seja, 99,04% da meta estipulada.

87. No âmbito da educação superior, persiste o desafio de aumentar o nível de escolaridade da população adulta. Entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média é de 40% da população entre 25 e 64 anos de idade com ensino superior, enquanto no Brasil tal índice é de apenas 21%, inferior ao apurado na Colômbia (28%) e na Argentina (25%).

88. Nesse quesito, a meta do programa era elevar a taxa bruta de matrícula (TBM) na graduação em sete pontos percentuais, conforme o Plano Nacional de Educação, de forma a alcançar o patamar de 41,73%. Entretanto, no período de 2020 a 2023, tal meta não foi atingida, tendo oscilado entre 37,4% (2020), 40,7% (2021), 37,4% (2022) e 38,5% (2023). Tal estagnação demonstra o tamanho do desafio se de modernizar o ensino superior, mantendo-o atrativo e acessível a grande parcela da população jovem.

89. Na saúde pública, as análises destacadas referem-se à atenção primária (APS) e especializada (AE). A primeira se constitui na porta preferencial de ingresso no sistema público, por meio da promoção e proteção da saúde, prevenção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde. A assistência especializada, por sua vez, envolve serviços ambulatoriais e hospitalares, de alta densidade tecnológica e a exigência de expertise e habilidades específicas, envolvendo o diagnóstico até o tratamento e reabilitação de problemas de saúde.

90. A meta de ampliar a cobertura da Atenção Primária à Saúde (APS) para 72,31% foi superada, atingindo o índice de 79,6% em 2023 (110,1% da meta), o que equivale a mais de 169 milhões de pessoas assistidas por 56.861 equipes de saúde da família e de atenção primária. Contribuições significativas para esse resultado incluem a Política Nacional de Saúde Bucal, com 44,83% de cobertura (111,5% da meta), e o atendimento odontológico a 851.228 gestantes (60,26% da meta). Além disso, a ocupação de 83,45% das 30.485 vagas nos programas federais de provimento

médico (Projetos Mais Médicos e Programa Médicos pelo Brasil) representou 98,2% da meta estabelecida.

91. Na atenção especializada, o objetivo também é de ampliar a oferta de serviços, além de qualificar o acesso e promover a redução das desigualdades regionais. Apesar do objetivo amplo, a meta principal do programa refere-se a um tipo específico de atendimento: o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados por milhão de população (pmp), o que, a meu sentir, não é capaz de traduzir a amplitude de serviços especializados oferecidos pelo SUS à população. De todo modo, cumpre destacar o alcance de 45,42 transplantes por milhão de população (97,3% da meta).

92. Outros resultados intermediários positivos relacionam-se à superação das metas de disponibilidade de leitos de UTI para adultos habilitados no SUS (104,3% da meta) e de capacidade de atendimento da rede de bancos de leite humanos (102,2%), alcançando-se 225.762 crianças com o serviço. Na contramão desses resultados, a ampliação dos serviços de radioterapia ficou bem aquém do esperado, atingindo apenas 60 novos serviços, quando a meta era de 92 (65,2% da meta).

93. No âmbito da proteção e inclusão social, o novo Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 14.601/2023, oferece benefícios variados: R\$ 142,00 mensais por pessoa mediante o Benefício de Renda de Cidadania; até R\$ 600,00 por família com o Benefício Complementar; R\$ 150,00 para crianças de até 6 anos no Benefício Primeira Infância; e R\$ 50,00 para gestantes, nutrizes, crianças de 6 a 12 anos e adolescentes até 18 anos com o Benefício Variável Familiar. Em 2023, o orçamento executado foi de cerca de R\$ 71,2 bilhões.

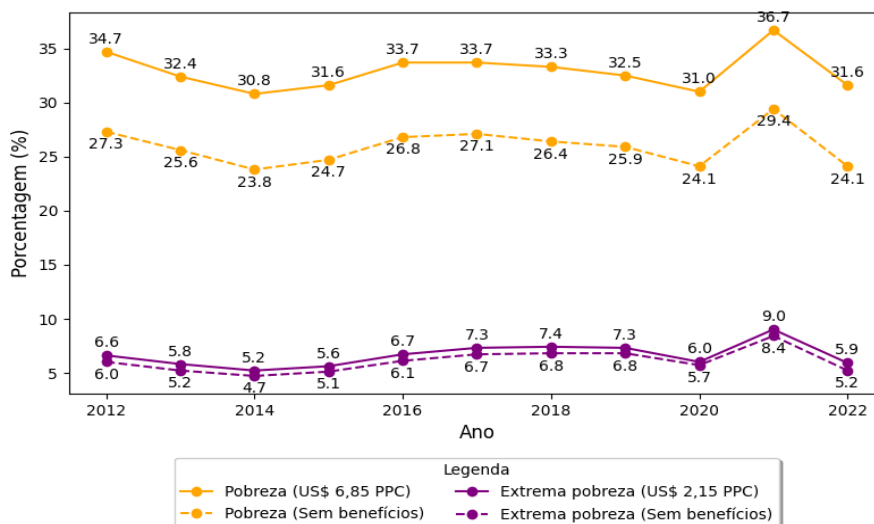
94. A meta de atender famílias pobres elegíveis foi superada ao se atingir 152,4% do resultado proposto. No entanto, a confiabilidade dessa medida é questionada devido ao uso de dados do Censo de 2010, em vez do Censo de 2022, possivelmente subestimando o número de famílias necessitadas e, consequentemente, inflando o resultado apurado. Com a futura divulgação dos dados do censo de 2022, espera-se recalibrar o indicador com informações mais atuais, mitigando essa limitação.

95. Em 2023, o governo empreendeu esforços significativos para qualificação dos dados do Cadastro Único, base de dados para o pagamento de diversos benefícios, como o Bolsa Família, o qual apresentava distorções significativas, com elevados riscos de habilitação indevida e pagamentos incorretos.

96. A paralisação de processos de revisão e averiguação cadastral durante a pandemia de covid-19, associada às alterações no desenho do antigo Bolsa Família para o programa Auxílio Brasil, ocasionaram aumento significativo de famílias unipessoais na base de dados. As ações de revisão cadastral e de averiguação realizadas em 2023 geraram 3,4 milhões de cancelamentos de benefícios em situação irregular, o que ajudou a disponibilizar recursos para o atendimento de 2,9 milhões de novas famílias registradas no programa no exercício passado (Acórdão 800/2024-TCU-Plenário).

97. Para se referir ao desempenho acumulado no período de vigência do PPA, a área técnica fez uma análise dos anos 2021 e 2022, e concluiu ter havido decréscimo notável nos indicadores de pobreza e extrema pobreza em função das políticas implementadas: uma redução no percentual de pessoas em situação de pobreza, que decresceu de 36,7% para 31,6%; e redução de cidadãos em extrema pobreza de 9,0% para 5,9% no mesmo intervalo.

98. Contudo, observo que se expandirmos o período analisado para 2012 a 2022, verifica-se relativa estagnação nos índices de redução da pobreza e extrema pobreza, não se verificando avanços sustentáveis. Apesar do longo período de dez anos avaliado, percebe-se que o grau de melhoria no período foi tímido frente à premência da questão para a sociedade brasileira, conforme o gráfico a seguir:



99. O gráfico demonstra significativa piora dos resultados em 2021, possivelmente em função dos impactos da pandemia de covid-19, e consequente recuperação em 2022. De acordo com a publicação do IBGE que discute os resultados, o aumento de recursos e dos valores dos benefícios destinados à população em 2022, somados ao maior dinamismo do mercado de trabalho, contribuíram para a recuperação do indicador em comparação a 2021.

100. De todo modo, quando se comparam indicadores de 2020 e 2022, ou seja, buscando-se normalizar os dados ao se desconsiderar o atípico ano de 2021, verifica-se que o percentual de famílias na pobreza se elevou ligeiramente (de 31% para 31,6%), e a proporção de famílias em extrema pobreza ficou praticamente estável (de 6% para 5,9%), demonstrando o tamanho do contínuo desafio a ser enfrentado pelo governo federal para redução da pobreza e da extrema pobreza no país.

101. Ainda no campo das políticas sociais, o Programa Moradia Digna tinha por meta beneficiar 2,1 milhões de famílias de baixa renda com acesso à moradia e melhoria das condições de habitabilidade. Nesse contexto, o programa desenvolve ações de produção habitacional, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional em localidades urbanas e rurais.

102. Conforme apurado pela área técnica, a dotação orçamentária e respectiva execução tiveram significativo incremento no exercício de 2023. Quanto aos resultados, no período de 2020 a 2023, foram beneficiadas respectivamente 455.729, 453.806, 435.313 e 508.223 famílias, levando ao atingimento de 87,69% da meta proposta, ou seja, 1,85 milhão de famílias no acumulado do período.

103. As análises técnicas creditam o não atingimento pleno da meta à falta de priorização do programa nos anos anteriores, resultando na ausência de novos empreendimentos subsidiados desde 2019, o que causou uma curva decrescente entre 2020 e 2022.

104. Em 2023, a situação começou a ser revertida com o lançamento do novo Programa Minha Casa Minha Vida, que revitalizou as linhas de atendimento subsidiadas, focando especialmente nas famílias da Faixa 1 (renda mensal até R\$ 2.640). Mais de 40% das operações em 2023 foram direcionadas a essas famílias, evidenciando a retomada da prioridade na redução do déficit habitacional nas políticas públicas.

105. No setor de transportes, a atuação governamental focou em melhorar a eficiência e segurança dos transportes terrestres (rodoviário e ferroviário), visando expandir o investimento privado para reduzir custos de escoamento de produção, aprimorar a logística e estimular o emprego. Em 2023, foram utilizados R\$ 9,25 bilhões de R\$ 14,69 bilhões disponíveis. Ao longo do período, o programa visava elevar o indicador de eficiência do sistema de transporte de 1,59 para 8,0, mas alcançou apenas 3,8 até 2023, impactado pela performance abaixo do esperado nas concessões rodoviárias.

106. Segundo os gestores, o resultado foi impactado pela edição da nova Política Nacional de Outorgas Rodoviárias, que provocou revisão e ajustes nos projetos de concessão para adequação às novas regras. Apesar disso, a nova política de outorgas promete melhorar o setor, oferecendo maior segurança jurídica aos contratos e inovação nos projetos de infraestrutura rodoviária.

107. Por fim, ressalto alguns indicadores a respeito da produção agropecuária e de sua interação com a sustentabilidade. A recente tragédia ocorrida no estado do Rio Grande do Sul trouxe novamente os impactos das mudanças climáticas para o centro dos debates nacionais. De fato, o aprimoramento dos mecanismos de prevenção de riscos e de reação a calamidades naturais é urgente, mas também é indispensável investirmos cada vez mais em práticas de sustentabilidade que causem menores impactos ao meio-ambiente.

108. Nesse quesito, o programa Agropecuária Sustentável visou apoiar produtores rurais na adoção de práticas sustentáveis, com foco na preservação de ecossistemas, solo, água, biodiversidade, fauna e flora, buscando elevar o índice de sustentabilidade na agropecuária (ISA) de 29,5% para 59%.

109. Em 2023, o programa superou sua meta, atingindo um índice de 82,03%, ou 139% da meta inicial. No entanto, as avaliações técnicas do Tribunal questionam a representatividade desse resultado, apontando para a baixa qualidade dos indicadores e sugerindo que o alto desempenho do ISA pode não refletir um aumento real na sustentabilidade das cadeias produtivas agropecuárias, nem tampouco retratar bom desempenho de iniciativas para mitigação de riscos climáticos, para melhoria do nível de renda dos produtores rurais ou para aumento da segurança alimentar e nutricional.

110. Segundo aponta o relatório, os desafios que levaram à criação desse programa não têm sido superados na mesma medida de incremento do indicador, mantendo-se, por exemplo, alta vulnerabilidade do sistema de produção à mudança no clima; perda de recursos naturais produtivos; baixa ou pouca organização social dos atores do setor produtivo; estrutura precária para armazenamento e escoamento de produção; entre outros.

111. É inegável tratar-se de tema de elevada complexidade, o qual precisa retratar situações que são avaliadas por meio de dados coletados por diversos órgãos e indicadores, mas tal tarefa revela-se necessária para que se possa ter quadro mais fidedigno a respeito dos efetivos resultados do programa.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

112. A análise empreendida pelo TCU neste tópico busca avaliar a conformidade da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2023 em relação às leis e normas pertinentes, em especial às regras estabelecidas na Constituição Federal, LRF, LDO e LOA.

113. Nesse sentido, o resultado do exame empreendido não apontou ilegalidade e não evidenciou atos desconformes com a legislação sobre os seguintes temas: abertura de créditos adicionais; aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino; aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde; execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais; “regra de ouro” das finanças públicas; execução do orçamento de investimento; e despesa obrigatória de caráter continuado.

114. Destaco, ainda, que foi verificada a observância dos dispositivos da LRF referentes às seguintes questões: limites e/ou parâmetros estabelecidos para despesas primárias; receita corrente líquida; despesas com pessoal; dívida consolidada e mobiliária; operações de crédito; garantias e contragarantias; disponibilidades de caixa; e inscrição em restos a pagar.

115. De outro modo, identificaram-se impropriedades na gestão orçamentária, financeira e contábil em 2023, que ensejam a expedição de recomendações e alerta, necessários para regularizar os problemas e evitar sua repetição, com amparo nas análises contidas no relatório precedente a este voto. Especificamente, são questões relacionadas a: emendas de bancada estadual; projetos de irrigação;

metas fiscais; conformidade da programação orçamentária e financeira; requisitos de renúncia de receitas; e metas e prioridades da LDO.

116. Passo, então, a abordar os pontos que considero mais relevantes.

Aplicação dos Valores Mínimos Constitucionais: Educação, Saúde e Irrigação

117. Para o exercício de 2023, a União aplicou os valores mínimos previstos na Constituição Federal, tendo em vista que empenhou:

a) R\$ 100,8 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sendo o mínimo de R\$ 66,41 bilhões;

b) R\$ 179,81 bilhões¹ em despesas com ações e serviços públicos de saúde (Asps), superando o mínimo de R\$ 172,64 bilhões, correspondentes a 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) de R\$ 1.151 bilhões, estimados na Lei 14.535/2023 (LOA 2023); ou de R\$ 147,90 bilhões, caso ainda estivesse vigente a regra anterior de cálculo prevista na EC 95/2016;

c) R\$ 224,83 milhões na subfunção orçamentária 607 - Irrigação, sendo destinados R\$ 149,65 milhões em despesas com irrigação na região Nordeste (66,56% do montante global empenhado, sendo o mínimo constitucional de 50%); e R\$ 49,14 milhões na região Centro-Oeste (21,86% do montante global, sendo o mínimo constitucional de 20%).

118. Acerca de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o critério de cálculo do valor mínimo foi apurado em conformidade com os arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 e os arts. 1º, 2º e 4º da Lei 12.858/2013. A alteração metodológica resultante do art. 9º da Emenda Constitucional (EC) 126/2022, c/c a Lei Complementar 200, de 30/8/2023, será exigível a partir do exercício de 2024, nos termos do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário (TC 033.889/2023-6 – Relator Ministro Augusto Nardes).

119. Ainda que a União tenha cumprido a meta, registra-se a **impropriedade** de ausência de informação, no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023, acerca da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde.

120. Além disso, cabe **recomendar** à Secretaria do Tesouro Nacional que o Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 reflita a apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, conforme estabelece o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário.

121. O art. 42, parágrafo único, do ADCT da Constituição Federal prevê que, dos percentuais previstos nos incisos I (20% para o Centro-Oeste) e II (50% para o Nordeste, preferencialmente no Semiárido), no mínimo 50% serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

122. No entanto, a partir das informações da LOA 2023 e de dados gerenciais disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), não é possível assegurar se a União cumpriu o percentual de 50% dos montantes de irrigação aplicados nas regiões Nordeste e Centro-Oeste para agricultura familiar, tampouco se o montante destinado para a região Nordeste foi preferencialmente aplicado no Semiárido.

123. Portanto, registra-se a **impropriedade** consubstanciada na ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos para irrigação no semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

¹ Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2023, p. 50. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/48780_2344038/12.%20RREODez2023.pdf?v=8196:inline#page=44&zoom=100,34,116. Acesso em 21/5/2024.

Metas Fiscais

124. No exercício de 2023, a União cumpriu as metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, fixada como déficit de R\$ 65,91 bilhões, e para o Programa de Dispendios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais, estabelecida como déficit de R\$ 3 bilhões. O Governo Central obteve excedente de R\$ 42,62 bilhões em relação à meta de OFSS, enquanto as empresas estatais atingiram déficit de R\$ 0,66 bilhão para a meta de PDG.

125. Observou-se que, nos últimos anos, as Prestações de Contas do Presidente da República (PCPRs) não possuem padronização na apresentação dos resultados primários para os OFSS e o PDG, ante o formato estabelecido na Tabela 4 - Detalhamento das Variáveis Fiscais, integrante do Anexo IV.1 - Metas Fiscais, a exemplo das LDOs de 2021, 2022 e 2023. Deixo de registrar impropriedade por entender que a LDO não determina a apresentação do resultado primário segregado para OFSS e para PDG na PCPR. No entanto, considero pertinente que, nas futuras PCPRs, a forma de apresentação daqueles resultados seja padronizada.

126. Assim, cumpre **recomendar** à Controladoria-Geral da União para que faça constar anualmente da Prestação de Contas do Presidente da República tabela com o demonstrativo do cumprimento das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispendios Globais, em que conste expressamente as metas formalmente estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados efetivamente realizados, com o detalhamento mínimo conforme apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como as oportunas apurações de resultado primário pelo Banco Central do Brasil, para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais.

Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira

127. O resultado das análises efetuadas não apontou para irregularidades na condução da programação orçamentária e financeira no exercício de 2023. O foco dos exames se baseou no que se refere ao empoçamento de limites financeiros, nos termos dos arts. 2º, § 4º, e 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, no sentido de que se considera empoçamento (E) a diferença entre o limite autorizado (L) e os pagamentos efetuados (P) para cada Ministério, conforme estabelecido no decreto que dispõe sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

128. Na apreciação da PCPR 2021, em razão da análise do empocamento de limites financeiros de despesas discricionárias, foi direcionada recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em síntese, para que coordenasse o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento.

129. No exame da PCPR 2022, foi efetuado o monitoramento da recomendação advinda da PCPR 2021 e não houve novo encaminhamento sobre a matéria.

130. No relatório da PCPR 2023 divulgado pela CGU, houve menção às providências adotadas em relação à recomendação elaborada na PCPR 2021 e foi ressaltado que os dados finais de empoçamento, por órgão do Poder Executivo, serão disponibilizados no Relatório de Cumprimento de Metas em atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

131. O resultado da análise dos valores disponibilizados pela STN, sobre o empocamento de limites financeiros de despesas discricionárias, indica que persiste a deficiência na gestão do empoçamento de recursos durante o exercício de 2023.

132. Frise-se que o olhar sobre o empoçamento deve observar a eficiência da gestão de caixa do Tesouro Nacional, a fim de se buscar uma agenda de pagamentos mais precisa, nos termos do art. 10 do Decreto 93.872/1986. Essa temática poderia fazer parte do item sobre Execução Orçamentária e Financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social das prestações de contas da Presidência da

República. Isso porque as PCPRs de 2021, 2022 e 2023, por exemplo, têm apresentado nove quadros ao longo desse item. Entretanto, não abordam o empoçamento de limites financeiros à luz do conceito do art. 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, ainda que exista um quadro contendo a evolução, por órgão, dos limites estabelecidos nos decretos de programação financeira.

133. Nesse sentido, propõe-se **recomendar**:

a) à Controladoria-Geral da União que faça constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República o empoçamento de limites financeiros dos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que poderá apresentar a evolução dos resultados do exercício em relação a períodos anteriores e evidenciar eventuais medidas adotadas para o aprimoramento da gestão de caixa; e

b) à Casa Civil da Presidência da República que adote providências efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios.

Emendas Individuais e de Bancada Estadual

134. Quanto às emendas individuais e de bancada estadual, verificou-se que foram empenhados 100% do montante de execução obrigatória, respectivamente de R\$ 20,89 bilhões e R\$ 7,62 bilhões, já excluídos os casos de impedimento de ordem técnica.

135. A execução financeira das emendas individuais em 2023 alcançou R\$ 22,2 bilhões, sendo R\$ 11,2 bilhões destinados a ações e serviços públicos de saúde, atendendo ao mínimo constitucional exigido (50% do montante das emendas individuais).

136. A execução financeira das emendas de bancada em 2023 atingiu, no entanto, R\$ 6,57 bilhões, correspondente a 86,2% do valor empenhado. Por essa razão, registra-se a **impropriedade** de ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023.

Metas e Prioridades da LDO

137. A PCPR 2023, em seu item 2.5.9, apresenta informações sobre programas e ações orçamentárias relacionados com as prioridades e metas elencadas pelo art. 4º, incisos I a V, da Lei 14.436, de 9/8/2022 (LDO 2023). Conforme os modelos das leis de 2021 e de 2022, a LDO 2023 contém as prioridades para a administração pública federal, porém sem previsão de metas operacionais quantitativas para o ano. Assim, registra-se a **impropriedade** concernente à insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023.

Requisitos para Instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

138. O art. 28 da Lei 14.601/2023 promoveu alteração no § 4º do art. 20 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), eliminando o impedimento que existia para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) cumulativamente com a inserção no Programa Bolsa Família (PBF).

139. No presente caso, a pessoa com deficiência ou o idoso com 65 anos ou mais, que até então não podia se valer do BPC enquanto integrante de família beneficiária do PBF, passou a fazer jus, a partir da entrada em vigor da Lei 14.601/2023.

140. Meu raciocínio, respeitando o rigor justificado da LRF, parte da leitura do art. 16, acerca da necessidade de se estimar o impacto orçamentário-financeiro dos custos adicionais, e do art.17, sobre a demonstração da origem dos recursos para cobri-los e a indicação das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receitas ou de redução permanente de outras despesas.

141. Enxergo que a própria LRF, em seu art. 24, desobrigou a obtenção de medidas compensatórias do aumento de despesas, a exemplo da concessão de benefício às pessoas necessitadas, desde que satisfaça as condições de habilitação previstas na legislação pertinente (art. 24, inciso I) ou da expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados (art. 24, inciso II). Todavia, permanece a obrigação de “indicação da fonte de custeio total”, estabelecida no § 5º do art. 195 da Constituição Federal, requisito que pode ser satisfeito na Lei Orçamentária, por meio de crédito inicial ou adicional.

Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

142. O panorama observado em vários exercícios permaneceu, também, em 2023, no sentido de não observância das normas preconizadas no ordenamento jurídico por parte dos agentes públicos, quando da concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.

143. Durante o ano de 2023, foram instituídos 32 benefícios tributários, contemplados em trinta atos normativos. A renúncia de receita associada a tais benefícios alcança o valor estimado total de R\$ 213,6 bilhões para o período 2023 a 2026, assim distribuído: (i) R\$ 68,4 bilhões em 2023; (ii) R\$ 52,0 bilhões em 2024; (iii) R\$ 51,1 bilhões em 2025; e (iv) R\$ 42,0 bilhões em 2026.

144. O quadro a seguir permite comparar os benefícios tributários criados dentro de cada exercício de 2021 a 2023, de modo a retratar o volume de renúncia de receita para os respectivos períodos de quatro anos a partir da instituição dos benefícios:

Exercício	Benefícios Tributários Criados	Atos Normativos	Distribuição do Valor Estimado da Renúncia de Receita (quatro anos a partir da criação, R\$ bilhões)		
			2021-2024 ¹ (A)	2022-2025 ² (B)	2023-2026 (C)
2021	24	19	4,8	-x-	-x-
2022	35	34	22,0	56,6	-x-
2023	32	30	17,8	74,5	68,4
2024	-x-	-x-	9,4	53,5	52,0
2025	-x-	-x-	-x-	17,6	51,1
2026	-x-	-x-	-x-	-x-	42,0
Total			54,0	202,2	213,6
Relação de B e C com A (%)			-x-	274,4% = [(B-A/A)*100]	295,5% = [(C-A/A)*100]

Fonte: (1) TC 043.192/2021-1 (peça 62, p. 18); (2) TC 008.383/2023-5 (peça 19, p. 280).

145. Nota-se, do quadro acima, que o valor estimado de renúncia de receita para o período 2023-2026 reflete crescimento de 274,4% e de 295,5% ao se comparar com os dois períodos anteriores.

146. Há que se mencionar que se encontra na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara de Deputados o Projeto de Lei 3.203/2021², que versa sobre “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais, em cumprimento ao art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021”, com regime de tramitação classificado como “prioridade”.

²<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2299134#:~:text=PL%203203%2F2021%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20plano%20de,15%20de%20mar%C3%A7o%20de%202021>. Acesso: 29/5/2024.

147. Verificou-se que os requisitos dos normativos vigentes não foram observados para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, tanto no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, originárias do Poder Legislativo, quando da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023 (originária do Poder Legislativo).

148. Esses achados são recorrentes e relatados em várias ações de controle externo e mencionados em diversos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República. Resta, portanto, endereçar a irregularidade e os alertas consignados no relatório.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

149. Em atenção ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992 e no art. 228 do Regimento Interno do TCU, foi realizada auditoria financeira sobre as demonstrações consolidadas da União, conhecidas como Balanço Geral da União (BGU). A partir desses exames, o TCU emite opinião no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, especificamente se essas demonstrações refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2023 e a execução orçamentária da União o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e com o marco legal e regulatório aplicável.

150. A auditoria foi conduzida com base nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

151. Com o apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), conforme previsto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, a auditoria incidiu sobre os componentes significativos do BGU, abrangendo nove ministérios, o Instituto Nacional do Seguro Social e o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, que, em conjunto, representam 91,85% do orçamento da União e 78,34% do seu ativo, sendo o então Ministério da Fazenda o principal deles, com participação de 59,10% do orçamento e de 53,32% do ativo.

152. Os trabalhos realizados individualmente nos referidos componentes são objeto de sete processos específicos, da minha relatoria, cinco deles já apreciados pelo Tribunal, cujas deliberações contemplaram recomendações e determinações aos órgãos competentes para adoção de medidas visando à correção das distorções identificadas.

153. No que se refere à formação da opinião sobre o BGU, foram consideradas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas. Assim, realizados os procedimentos de auditoria, verificaram-se distorções de valor e distorções de classificação, sintetizadas a seguir, na forma detalhada no relatório e minuta de parecer prévio.

154. Em suma, as distorções de valor acarretaram impacto nas demonstrações contábeis consolidadas em:

- R\$ 9,47 bilhões no Ativo Circulante;
- R\$ 10,57 bilhões no Ativo Não Circulante;
- R\$ 3,74 bilhões no Passivo Circulante;
- R\$ 0,97 bilhão no Passivo Não Circulante;
- R\$ 76,79 bilhões no Patrimônio Líquido;

- R\$ 2,45 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas;
- R\$ 7,49 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas.

155. Além das distorções de valor, as auditorias identificaram também três distorções de classificação contábil. Cito, a título de exemplo, o montante de R\$ 21,08 bilhões classificado incorretamente como Despesa Corrente (Juros e Encargos da Dívida), quando deveria ter sido contabilizado como Despesa de Capital (Amortização da Dívida).

156. Ressalto que as recomendações decorrentes das auditorias financeiras anteriores do TCU e as ações adotadas pela administração pública federal no sentido de implementá-las têm contribuído para o aperfeiçoamento dos registros contábeis da União, o que amplia a credibilidade, a fidedignidade e a transparência das contas públicas.

157. Diante das análises efetuadas, o Tribunal tem condições de emitir a opinião de que, exceto quanto às distorções apontadas no relatório precedente, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2023 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

158. **Proponho ao Tribunal, desse modo, a emissão da opinião com ressalva no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023 no que tange ao Balanço-Geral da União.**

VI – MONITORAMENTO DE DECISÕES ANTERIORES

159. No âmbito das presentes Contas do Presidente da República, relativas ao ano de 2023, determinei o monitoramento de recomendações e alertas emitidos por ocasião da apreciação das contas de 2019 a 2022, relatadas, respectivamente, pelos Ministros Bruno Dantas, Walton Alencar, Aroldo Cedraz e Jorge Oliveira.

160. Consoante o levantamento realizado pela AudFiscal, das doze recomendações ainda em monitoramento, duas foram consideradas implementadas; oito encontram-se em implementação; e duas não foram implementadas.

161. Esse cenário indica que, embora ainda haja recomendações pendentes de implementação, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão empreendendo esforços na resolução das questões destacadas nos processos de apreciação das contas presidenciais dos exercícios anteriores.

162. Menciono, a título de exemplo, a recomendação para que o Poder Executivo adotasse medidas para garantir transparência sobre a fundamentação e o atendimento às normas de gestão fiscal quando da implementação de benefícios tributários, no caso de mecanismos instituídos por atos normativos infralegais, cuja implementação se deu por meio das regras estabelecidas pela LDO 2024 (Lei 14.791/2023).

163. Todavia, há questões relevantes ainda em implementação. Cito, nesse sentido, a recomendação contemplada nas Contas de 2021 sobre a necessidade de registrar adequadamente, em plataformas digitais do Executivo Federal, informações sobre a aplicação de recursos federais na saúde repassados a outros entes federativos por meio de transferências obrigatórias ou voluntárias. Na ocasião, o Tribunal enfatizou a importância de identificar o credor final e de garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade na utilização desses recursos. Apesar dos esforços relatados pelos gestores, a relevância do tema justifica a continuidade do monitoramento pelo Tribunal.

164. Em resumo, é preciso reconhecer que a implementação de algumas recomendações do Tribunal requer abordagem minuciosa e complexa da gestão orçamentária, financeira e contábil do governo federal, demandando tempo e esforço significativos. Portanto, permanece sendo essencial prosseguir com o monitoramento das ações que estão sendo adotadas pelo Poder Executivo frente às

deliberações dessa Corte nas análises das contas presidenciais, visando o aprimoramento constante da gestão das finanças públicas em benefício da sociedade brasileira.

VII – RENÚNCIA DE RECEITAS

165. Abro uma seção especial neste voto para abordar de forma mais aprofundada a questão das renúncias de receita, que considero de extrema relevância nas contas públicas.

166. Ao decidir se abdicar de parte da tributação e, por consequência, fazer aumentar a capacidade financeira de determinado setor produtivo, o Estado deve ter como estratégia usá-lo como indutor da geração de trabalho, renda e bem-estar social.

167. À vista disso, não obstante o mérito que pode haver no manuseio do sistema tributário como forma de instrumentalização indireta de políticas públicas, por meio do aperfeiçoamento da estrutura econômica do País, a multiplicação desenfreada dos benefícios fiscais se tornou um desafio, diante da dificuldade de aferição dos seus resultados, da constante condição deficitária do Orçamento da União e do crescente endividamento.

168. De fato, em 2023, a Dívida Pública Federal (DPF), que, de modo geral, tem por fim compensar a insuficiência de recursos tributários defronte ao excesso de despesas orçamentárias, aumentou 9,2% (R\$ 550 bilhões, para o total de R\$ 6,5 trilhões), contra apenas 5,3% (R\$ 100 bilhões, para o total de R\$ 2 trilhões) no incremento da arrecadação, considerando o somatório líquido dos Tributos Administrados pela Receita Federal e das Contribuições para o Regime Geral de Previdência Social.

169. A disparada de R\$ 450 bilhões no endividamento, em relação ao poder arrecadatório, revela o quanto pode ser um contrassenso que o Estado abra mão de receitas, mediante a concessão de novos benefícios tributários que aumentam a disponibilidade econômica do contribuinte, ao mesmo tempo em que se endivida, pagando juros.

170. Mesmo assim, em 2023, foram instituídas outras 32 desonerações tributárias, com impacto negativo de R\$ 68,4 bilhões na arrecadação. No final do exercício, o volume de gastos tributários chegou a R\$ 518,9 bilhões, com acréscimo anual de 8,1%, muito acima da inflação de 4,62%.

171. Perceba-se que o montante que o governo poderia arrecadar, mas não o faz devido aos incentivos tributários, entraria no Orçamento como receita primária e, portanto, atuando na melhoria do resultado fiscal, de maneira a propiciar a redução da dívida pública ou a diminuição da necessidade de financiamento das despesas por meio de mais endividamento.

172. Apenas a título de ilustração, com os mesmos R\$ 518,9 bilhões renunciados em 2023, seria possível quase neutralizar a expansão da Dívida Pública Federal (R\$ 550 bilhões), ou ampliar mais de três vezes o Programa Bolsa Família (R\$ 166,27 bilhões) ou ainda cobrir com folga o déficit previdenciário de todos os sistemas (R\$ 428 bilhões).

173. Aliás, contraditoriamente, o Regime Geral de Previdência, juntamente aos demais segmentos da seguridade social, tem sido a função de governo mais comprometida com a perda de receitas por conta de benefícios tributários.

174. Somadas, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins – R\$ 144,8 bilhões, disparada à frente em valor renunciado entre todos os tributos federais), a Contribuição para a Previdência Social (R\$ 73,3 bilhões), a Contribuição Social para o PIS-PASEP (R\$ 30,8 bilhões) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL – R\$ 25,6 bilhões) perfizeram R\$ 274,5 bilhões de renúncias de receitas em 2023, representando mais da metade (52,9%) dos gastos tributários verificados no ano.

175. No que diz respeito à proporção entre os gastos tributários e a arrecadação líquida (tributos administrados pela Receita + contribuições para o RGPS), houve estabilidade no triênio 2020/2022,

em 25,3%, com leve aumento em 2023, para 26%. Já a proporção entre os gastos tributários e a arrecadação líquida potencial (caso não houvesse nenhuma renúncia) ficou em 20,2% no triênio 2020/2022 e 20,6% em 2023.

176. Em outras palavras, na prática, a cada R\$ 4 que são arrecadados, deixa-se de arrecadar mais R\$ 1. Ou, como quiser, de cada R\$ 5 reais que poderiam ser arrecadados, R\$ 1 é convertido em benefício fiscal e não entra no caixa do Tesouro.

177. Com a promulgação da Emenda Constitucional 109, de 2021, cujo projeto foi apresentado pelo Senado Federal, houve a tentativa de se estabelecerem o recuo e a contenção do avanço dos benefícios tributários, por meio de duas medidas (art. 4º, §§ 1º e 2º): (i) redução inicial de 10% da sua totalidade; e (ii) continuidade da redução, de forma gradual, até que, no máximo dentro de oito anos, o seu montante não ultrapasse 2% do PIB, embora excluindo da base de cálculo uma parcela das renúncias (em favor dos Microempreendedores Individuais e das empresas aderentes ao Simples Nacional, das entidades sem fins lucrativos e das áreas de livre comércio e da Zona Franca de Manaus, entre outras menos significativas).

178. Prontamente, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 3.203/2021, que previa a revogação de diversos benefícios tributários, calculados em R\$ 22,4 bilhões, fora a intenção de não prorrogar diversos outros.

179. Contudo, o projeto não seguiu em frente, de modo que, passados já quase três anos, a meta de se limitarem os benefícios tributários a 2% do PIB, que demandaria uma realização progressiva até 2029, corre o risco de não ser atingida e perder a validade.

180. Inclusive, na contramão do disposto na EC 129, desde 2021, ano da sua entrada em vigor, a relação entre os gastos tributários (sem contar as deduções) e o PIB tem se mantido próxima de 5% ao passar cada exercício (4,76% em 2023).

181. Ainda na EC 129/2021, consta determinado que deverá ser editada uma lei complementar tratando de aspectos fundamentais para a gestão dos benefícios tributários, a fim de favorecer a sua efetividade, entre os quais a definição de critérios objetivos para a concessão, de metas de desempenho e de regras para a avaliação periódica dos impactos econômico-sociais (art. 4º, § 4º).

182. Já foram apresentadas proposições com o intuito de tornar realidade a referida lei complementar, tendo elas sido juntadas ao PLP 378/2017, que visa alterar a LRF, em tramitação na Câmara dos Deputados.

183. Sobre o assunto, no ano passado mesmo, este Tribunal, mediante o Acórdão 600/2023-Plenário (Relator, Ministro Antonio Anastasia), expôs um exame minucioso especificamente quanto às Políticas Automotivas de Desenvolvimento Regional, que, desde 2010, já haviam consumido cerca de R\$ 50 bilhões em benefícios tributários, sem que antes tivesse sido feito um diagnóstico dos problemas a enfrentar, nem se construído uma estrutura de governança com a estipulação de metas, indicadores, prazos e monitoramentos.

184. Como conclusão, foi constatado que tais Políticas não impulsionaram o desenvolvimento regional, tendo efeitos limitados às localidades de sua implantação, ainda assim a alto custo (estimado em R\$ 34,4 mil por emprego gerado, em contraponto aos valores envolvidos nos programas de transferência de renda) e sem o poder de atrair cadeias produtivas (78% dos insumos foram adquiridos junto a fornecedores de outras regiões, mais ricas).

185. Também se pôde observar que não houve progresso no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, em cotejo com localidades inseridas na mesma região, mas não abrangidas pelas Políticas Automotivas.

186. Tudo isso sem falar no caso da Ford, que fechou as fábricas no Brasil em 2021, instaladas em Camaçari/BA e Horizonte/CE, depois de usufruir algo como R\$ 20 bilhões em incentivos fiscais apenas da União, sem que fosse demonstrada concretamente qualquer contrapartida.

187. Verdadeiramente, se o gasto tributário não for feito para proporcionar maior resultado por menor custo (alocação eficiente), nem se tiver a capacidade de transformar positivamente determinadas condições de vida, simplesmente não se justifica que os ganhos sociais e econômicos pretendidos não sejam perseguidos diretamente por meio de intervenções do próprio Estado.

188. A propósito, as receitas referentes a impostos particularmente, caso não renunciadas, comporiam o Orçamento da União de forma não vinculada, com a opção de serem revertidas ao atendimento de despesas discricionárias, que atualmente se encontram em níveis minguados (R\$ 154,65 bilhões).

189. Isto é, na prática, os gastos tributários competem com a disponibilidade de recursos livres para a execução de políticas públicas adicionais (não obrigatórias), retirando-os do campo de ação governamental.

190. Nesse ponto, é surpreendente conferir o expressivo comprometimento que as renúncias fiscais representam nas funções orçamentárias próprias de alguns ministérios, conforme cálculo que pude fazer, com base no Demonstrativo dos Gastos Tributários que acompanhou o projeto da lei orçamentária para 2023, de elaboração da Receita Federal.

191. Como exemplo, a função Agricultura tem gastos tributários de 80,1% concedidos aos contribuintes e tem despesas orçamentárias de 19,9% alocados ao Ministério da Agricultura. Na função Ciência e Tecnologia, a proporção é de 49,4% para 50,6%; na Saúde, 27,9% de gastos tributários para 72,1% de despesas orçamentárias do Ministério da Saúde; e, na Educação, 9,9% para 90,1%.

192. Por outro ângulo, no Portal da Transparência, é possível conhecer os maiores beneficiários de renúncias de receitas, com dados de 2021. Encabeçam a lista, com larga distância dos demais, a Petrobras, com R\$ 29,5 bilhões em benefícios tributários, e a Vale S/A, com R\$ 19,2 bilhões.

193. Ambos os casos são dignos de nota. A Petrobras é a maior companhia brasileira em faturamento e lucro, na ordem de R\$ 512 bilhões e R\$ 125 bilhões, respectivamente, pelos registros de 2023. Como resultado, a estatal não dependente teve a distribuir, no ano, R\$ 98 bilhões em dividendos aos acionistas, a maior parte deles sendo investidores privados (62,35%), principalmente estrangeiros (46,8%).

194. É no mínimo de se questionar até que ponto existe legitimidade nesse modelo que, no final das contas, acaba por transferir uma fração de recursos públicos, obtidos mediante renúncias fiscais, ao patrimônio de particulares.

195. A mesma coisa acontece com a Vale, companhia com 91,2% do capital privado, boa parte também vinda de fora, que alcançou o segundo maior lucro empresarial de 2023, de R\$ 39,9 bilhões, tendo distribuído R\$ 28 bilhões em dividendos (considerando o ano de 2021, as renúncias equivaleram a dois terços desse valor).

196. Além disso, ressalto que os dividendos distribuídos não são tributados, sendo objeto do Projeto de Lei 2.337/2021 em tramitação no Congresso Nacional.

197. Enfim, encerrando o tema a respeito dos gastos tributários, ficam aqui duas sugestões, ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, objetivando moderar a expansão de tais benefícios, por meio de atos normativos.

198. Primeiro, que sejam vedadas novas instituições, bem como a ampliação do montante vigente, de gastos tributários em cenário de déficit primário, indicado nas leis de diretrizes

orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, ainda que haja a possibilidade de adoção de medidas compensatórias;

199. Segundo, que seja fixado um limite prudencial em percentual do montante de gastos tributários sobre a previsão de arrecadação de receitas tributárias, consignada no projeto da lei orçamentária anual, a ser observado no exercício que o Orçamento entrar em vigor.

Desoneração

200. Ainda no contexto do tema dos gastos tributários, abro um espaço para falar da desoneração da folha, que atende hoje a 17 setores da economia e consiste num incentivo fiscal relativo à contribuição patronal destinada à seguridade, prevista no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição c/c o art. 22 da Lei 8.212/1991, promovendo a substituição da sua base de cálculo, de modo que, em vez de recair sobre a totalidade das remunerações pagas pelo empregador, passa a ter incidência na receita bruta.

201. Conforme a exposição de motivos da Medida Provisória 540/2011, a desoneração da folha surgiu num ambiente de recuperação econômica após a crise financeira internacional de 2008, que abalou sobremaneira os países desenvolvidos.

202. Assim, em face da retração da demanda estrangeira por produtos de fabricação nacional, conjugada com a valorização do real, a desoneração da folha foi uma das diversas medidas adotadas no âmbito do chamado Plano Brasil Maior, que teve por objetivo principal fomentar a competitividade da indústria brasileira no mercado global, trazendo como consequência, internamente, a melhoria da balança comercial, a geração de empregos e o aumento da renda.

203. Em particular, a desoneração da folha também teve outros dois propósitos: (i) reerguer cinco setores produtivos específicos que encontravam dificuldades em superar o enfraquecimento das vendas (tecnologia da informação, TI e comunicação e as indústrias moveleira, de confecções e de artefatos de couro) e (ii) estimular a formação de vínculo empregatício, a fim de assegurar direitos trabalhistas, em combate ao movimento em direção à terceirização dos serviços, muitas vezes obrigando a constituição de firmas individuais.

204. Criada para vigorar por menos de um ano e meio, a desoneração da folha vem sendo continuamente prorrogada desde 2012, tendo expandido a sua abrangência dos cinco setores produtivos originais para os atuais 17. Inicialmente, previa uma queda na arrecadação de R\$ 1,43 bilhão em 2012, mas que, efetivamente, foi de R\$ 3,6 bilhões. No ápice, em 2015, provocou uma perda tributária de R\$ 25,2 bilhões, montante que caiu para R\$ 10,4 bilhões em 2023, totalizando mais de R\$ 148 bilhões em 12 anos.

205. Sem dúvida, o caso da desoneração da folha padece do mal comum aos gastos tributários em geral: causa a diminuição das receitas públicas, em situação de déficit fiscal, obrigando o Governo a recorrer ao balcão da dívida, onde precisa pagar o alto preço dos encargos, sem que haja comprovação de que os resultados da política de incentivo valem a pena.

206. Especialmente, afetando um tributo vinculado à seguridade, a desoneração da folha agrava ainda mais o pesado desequilíbrio das contas da Previdência Social.

207. Por sinal, até 2022, a repercussão adversa da desoneração no resultado da Previdência era escondida através de uma ficção, que consistia em fazer o Tesouro Nacional compensar, separadamente, o respectivo decréscimo tributário do regime, cujas contas registravam a transposição dos recursos da Conta Única como receita previdenciária, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei 12.546/2011, norma de conversão da MP 540/2011.

208. Entretanto, o mecanismo, além de não ser fiel à realidade, tinha efeito meramente contábil, uma vez que todo e qualquer déficit da Previdência Social, seja decorrente do excesso das despesas perante os benefícios pagos, do inadimplemento das contribuições ao sistema ou das renúncias fiscais,

já é inteiramente coberto pelo Tesouro, ainda que mediante a contração de dívidas. Enfim, o procedimento foi revogado pela Lei 14.360/2022.

209. De acordo com o demonstrativo do resultado do Regime Geral de Previdência Social, na versão “com renúncias”, R\$ 9,5 bilhões deixaram de compor as receitas só do sistema, em 2023, por força da desoneração da folha. Observo que, como espécie de contribuição instituída em prol da seguridade como um todo, o tributo desonerado é apto a ajudar também o financiamento da Saúde e da Assistência Social, além da Previdência, fato que pode explicar a diferença para o total de R\$ 10,4 bilhões em perdas de receitas verificados no ano.

210. Muito se tem questionado sobre a validade da desoneração da folha, em termos dos proveitos obtidos em troca da renúncia fiscal, havendo alguns que os veem e outros que não. Lembro que os objetivos pretendidos, que justificaram a sua concepção, eram os seguintes:

- (i) acrescentar competitividade à indústria brasileira no exterior;
- (ii) gerar empregos;
- (iii) aumentar a renda do trabalhador;
- (iv) recompor cinco setores produtivos que estavam em estagnação;
- (v) preservar as relações e os direitos trabalhistas, contrapondo-se à “pejotização” do trabalhador.

211. Começo pela questão da geração de empregos, que tem sido o alvo central das discussões. Para tanto, coloquei lado a lado os gráficos que mostram a evolução, ano a ano, desde 2013 até 2023, dos dispêndios com a desoneração da folha e das taxas de desemprego (desocupação), podendo tirar conclusões interessantes.

212. Constato, logo de pronto, que no geral existe um descompasso entre as curvas, quando se poderia esperar o contrário, ou seja, que quanto maiores fossem os gastos tributários e, por conseguinte, maiores as disponibilidades financeiras nas mãos do setor produtivo, menores seriam as taxas de desemprego.

213. Em 2014, houve realmente uma ligeira queda na taxa de desemprego, de 0,4 ponto percentual, em relação a 2013. Contudo, o gasto com a desoneração havia crescido 79,7%, chegando a R\$ 22,1 bilhões. Obviamente, foi uma variação tímida no emprego, diante do volume de investimento. Além de tudo, não pode ser atribuída exclusivamente à desoneração da folha.

214. Já em 2015, enquanto o gasto com a desoneração subiu para R\$ 25,2 bilhões (incremento de R\$ 3,1 bilhões), a taxa de desemprego também aumentou, em 0,5 ponto percentual, revelando um comportamento contraditório com o objetivo da política.

215. Passando a 2016, a taxa de desemprego se elevou significativamente, em 3 pontos percentuais, mesmo com o estímulo da desoneração, embora em menor grau, tendo caído para R\$ 14,5 bilhões no ano.

216. Entre 2017 e 2019, a taxa de desemprego ficou em 12,5% na média, representando crescimento de 1,1 ponto percentual para 2016, a despeito da disponibilização de R\$ 12 bilhões anuais ao setor produtivo, na forma de desoneração da folha.

217. Nos anos de 2020 e 2021, o desemprego continuou em ascensão, indo a 13,5%, com a desoneração proporcionando R\$ 15,5 bilhões no biênio. Não obstante, foi um período atípico, assolado pela pandemia.

218. Finalmente, em 2022 e 2023, o índice de desemprego despencou a 9,5% e 8,0%, respectivamente, isto é, de 4 a 5,5 pontos percentuais, ao passo que o gasto tributário com a

desoneração da folha, em sentido inverso, foi aumentando para R\$ 8,7 e R\$ 10,4 bilhões, ou R\$ 19,1 bilhões no biênio.

219. Tais constatações já eram apontadas, ainda em 2018, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que divulgou estudo técnico comparativo sobre as alterações no nível de emprego entre setores desonerados e não desonerados.

220. Em síntese, afirmou-se que, “no geral, os resultados obtidos apontam para ausência de efeitos da política [de desoneração da folha] sobre o volume de empregos”. Ademais, “em função da magnitude da renúncia fiscal concedida”, foi proposta “a revisão desse incentivo”, pois “o mercado de trabalho, em termos de geração de postos de trabalho, não respondeu positivamente à desoneração.”

221. Ano passado, o Ipea publicou outro artigo, confirmando, com mais ênfase, a pesquisa anterior. Na sua análise, de 2012 a 2022, “enquanto empresas privadas de outros setores expandiram em 6,3% seus empregos com carteira (+1,7 milhão), as desoneradas encolheram os seus em 13,0% (-960 mil)”.

222. Pelo art. 4º da Lei 14.288/2021, o Poder Executivo foi encarregado e, portanto, legitimado a cuidar “dos mecanismos de monitoramento e de avaliação do impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre a manutenção dos empregos nas empresas afetadas”.

223. Antes disso, em 2015, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda elaborou uma “Nota de Análise sobre a Desoneração da Folha”, alinhada à evidenciação de que o benefício fiscal “não teve grande capacidade de geração de emprego, até pelo aquecimento do mercado de trabalho”.

224. Em destaque, a nota adverte sobre como sai cara a desoneração da folha, visto que “o custo dos recursos públicos despendidos com cada emprego criado com base na política foi próximo a R\$ 60 mil para cada emprego com salário anual médio de R\$ 20 mil.”

225. Já no ano em curso, por ocasião dos debates que ocorrem depois da edição da Lei 14.784/2023, que prorroga a desoneração da folha até 31/12/2027, a Secretaria de Política Econômica apresentou novo estudo, no qual reitera que “a análise da dinâmica das atividades desoneradas versus não desoneradas mostrou que o grupo amplo de atividades desoneradas apresentou retração no número de vínculos e no rendimento agregado entre 2015 e 2021, perdendo participação no total de emprego e de remuneração da economia ao longo do período de desoneração. Por outro lado, as atividades não desoneradas expandiram o número de vínculos e a massa salarial.”

226. E volta a falar do “elevado custo fiscal da medida, que implica menor disponibilidade de recursos para outras políticas públicas essenciais”.

227. Com referência a outro objetivo da política, a renda, no seu movimento entre 2012 e 2023, parece também não ter relação com a desoneração da folha.

228. Embora o rendimento médio anual, do universo de trabalhadores, tenha ascendido de 2016 a 2020, nota-se que em 2015, ano em que houve o maior suporte financeiro para o setor produtivo, em função da desoneração, a renda baixou. Além disso, 2022 registrou a segunda pior renda desde 2013, mesmo com a desoneração vigente durante todo esse intervalo. Por outro lado, 2023 apresentou a maior renda em pelo menos uma década.

229. No quesito da competitividade da indústria nacional, verdadeiro fundamento da desoneração que induziria a consecução dos demais objetivos, a inclusão de setores que nada têm a ver com exportações, como os de serviços de call center, transporte rodoviário coletivo e transporte metroviário de passageiros, se desviou da *mens legis*.

230. Por último, a finalidade de privilegiar o trabalho na forma de vínculo empregatício foi contrastante com outra programação do Estado no sentido de facilitar que se avolumasse o número de

Microempreendedores Individuais (MEI). Conforme dados da Receita Federal, no final de 2011, quando começou a política de desoneração da folha, havia 1,6 milhão de MEIs inscritos, quantidade que explodiu para 15,7 milhões em 2023.

231. De acordo com pesquisa feita pelo IBGE, “em 2021, dos 13,2 milhões de MEIs, 9,2 milhões (70,0%) estiveram no mercado formal de trabalho no período entre 2009 e 2021”, comprovando ter havido uma acentuada substituição de empregados celetistas por microempreendedores desprovidos dos direitos trabalhistas tradicionais.

232. Para terminar, depreendo que a desoneração da folha foi modelada diante de uma conjuntura absolutamente especial, mas continuou indefinidamente, mesmo depois de se afastar das suas causas determinantes.

233. Trata-se de um incentivo fiscal vistosamente custoso para o Estado. Conquanto, em princípio, favoreça diretamente 17 setores produtivos, a desoneração é, na realidade, amarrada a produtos ou serviços, que hoje chegam a 2.638. Assim, empresas fora do setor característico que, apesar disso, fabriquem um produto ou prestem um serviço admitido pela política podem usufruir de um desconto proporcional na tributação da folha.

234. Portanto, a política de desoneração da folha só se explicaria em caso de comprovação inequívoca de resultados compensadores. Afinal de contas, em situação de déficit fiscal, o Estado paga duplamente pelos gastos tributários: na própria elisão do tributo e ainda nos encargos da dívida pública.

235. Não se nega que a política possa ter dado algum ganho no seu primeiro momento, porém, à medida que foi sendo prorrogada, passou para o estágio da acomodação. Numa parte, propendeu a ignorar os seus objetivos fundantes (fortalecer a competitividade externa, resgatar setores específicos, proteger as relações trabalhistas), e noutra parte não tem sido capaz de implementá-los (abrir empregos, reforçar a renda).

236. Pelo que se indica, já em fase de passividade, os setores beneficiados não estão engajados na conquista daqueles objetivos e, provavelmente, até de maneira involuntária, com o tempo foram encontrando outras formas de se valerem das economias decorrentes do tributo pago a menor, que decerto acabaram diluídas na cobertura geral das suas planilhas de custos.

237. É assim, então, que a desoneração da folha caminha para se transformar, de uma política pública pelo menos vocacionalmente meritória, em nada mais do que algo como uma subvenção econômica pela qual o Estado apenas participa do custeio das atividades produtivas.

238. Por fim, mais uma vez, apresento uma sugestão para colaborar com a promoção do controle dos gastos da desoneração e garantir a sustentabilidade da política, no sentido de que sejam estabelecidas contrapartidas para as empresas beneficiadas pela desoneração, como a manutenção ou aumento do número de empregos formais, condicionando-se a continuidade do benefício ao cumprimento desse quesito.

239. Em matéria de combate ao desemprego e estímulo à formação de renda, existem políticas públicas com objetivos similares à desoneração da folha e que dão mostras de sucesso, sem serem contraindicadas na questão fiscal.

240. Menciono alguns exemplos que bem conheço por serem afetos ao Nordeste, minha região de origem, como o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, regido, no presente, pela Lei 13.636/2018, o qual emprega recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos fundos constitucionais de financiamento.

241. Como referência no âmbito do microcrédito, o Banco do Nordeste disponibiliza os chamados Crediamigo (financiamento urbano) e Agroamigo (financiamento rural), prestando suporte técnico aos mutuários do início ao fim. Apenas pelo Crediamigo, o BNB injetou no mercado de

empreendedores, em 2023, R\$ 10,6 bilhões, praticamente o mesmo que os R\$ 10,4 bilhões gastos com a desoneração da folha no mesmo ano.

242. Só que os resultados do Crediamigo são extraordinários. De acordo com o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, encarregado de avaliar os programas implementados pelo BNB, o Crediamigo foi responsável por que não houvesse 431 mil pessoas desempregadas a mais na sua região de atuação, considerando os postos de trabalho mantidos e os que foram criados em função da política. Ao lado disso, veio a aumentar a massa salarial em R\$ 7,5 bilhões.

243. Juntamente com o Agroamigo, pelo qual foram concedidos mais R\$ 5,7 bilhões em 2023, as duas modalidades teriam chegado a perto de 921 mil empregos mantidos ou gerados, com acréscimo de R\$ 9,3 bilhões na massa salarial.

244. Além de não importarem em perdas tributárias, em vez disso, ao aquecerem a economia, o Crediamigo e o Agroamigo teriam conseguido propiciar quase R\$ 4 bilhões na arrecadação de tributos.

245. Sem contar que, por se tratar de um programa de financiamento, a juros que não passam de 2% e inadimplência abaixo de 5%, o microcrédito é realimentado com o dinheiro que vem de volta com as amortizações, podendo ser reutilizado como fonte de novas operações de apoio financeiro.

246. Observa-se, portanto, que, diferentemente do descontrole que vemos hoje quanto à aplicação das receitas renunciadas, o microcrédito é uma forma direta e transparente de aproveitamento de recursos públicos em prol do social, que conta com a devida avaliação e resultados concretos.

Não pagamento de tributos previdenciários

247. Por fim, trago uma reflexão sobre os tributos previdenciários não pagos e o respectivo reflexo desse fato o déficit do Regime Geral da Previdência Social.

248. Como já mencionado, o tema sobre renúncia de receita tributária é relevante dentro do debate público e concorre com a estratégia de ajuste fiscal. Na busca de ajuste fiscal, destacam-se, recentemente, as seguintes reformas: trabalhista (2017) e previdenciária (2019). Essas reformas estão intrincadas, haja vista desaguiarem na previdência social, em especial a do trabalhador privado que contribui para receber a aposentadoria advinda do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Cumpre ressaltar que para não atrasar a materialização desse objetivo, enquanto vivo estiver o trabalhador, há que se recompor a arrecadação de tributos previdenciários, a fim de assegurar a proteção social associada ao emprego.

249. A isenção total ou parcial de encargos trabalhistas concedida a empregadores, a oferta de salários mais baixos, o emprego sem formalização e a desconstrução de empregados para reconstrução como prestador de serviços à empresa contratante (“pejotização”) são situações que retiram a proteção social do trabalhador, pois reduzem e até mesmo afastam a arrecadação previdenciária.

250. É nesse ponto que se juntam renúncia de receita tributária e previdenciária, resultado previdenciário do RGPS e créditos tributários previdenciários inscritos na Dívida Ativa da União.

251. Em essência, os gastos tributários representam diminuição da arrecadação tributária para o Estado e desobrigação tributária do contribuinte, que não se confunde com o não pagamento do tributo.

252. Os gastos tributários incidentes sobre a previdência social, por reduzirem a arrecadação do RGPS, ganharam relevância a partir da Medida Provisória 1.093, de 31/12/2021, convertida na Lei 14.360/2022, de 01/06/2022, que alterou o art. 80 da Lei 8.212/1991 prescrevendo, entre outros aspectos, que o Ministério do Trabalho e Previdência divulgará o resultado financeiro do RGPS

considerando para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas.

253. Em 2023, os regimes de previdência mantidos pela União tiveram déficit de R\$ 428 bilhões, sendo R\$ 316,7 bilhões (74%) do RGPS e R\$ 112,5 bilhões (26%) dos demais regimes.

254. Os gastos tributários incidentes sobre a previdência social atingiram R\$ 73,3 bilhões, conforme projeção da RFB para 2023. Assim, de acordo com o art. 1º da Lei 14.360/2022, havendo a recomposição da arrecadação previdenciária do RGPS incorporando-se o valor da renúncia de receita, o resultado seria deficitário de R\$ 242,4 bilhões (= -315,7+73,3). Tais gastos tributários aumentaram de R\$ 58 bilhões para R\$ 73,3 bilhões no período 2014-2023.

255. Chamo atenção, também, para o estoque de créditos tributários previdenciários (CTP) da Dívida Ativa da União (DAU). Trata-se de tributos previdenciários obrigatórios que não foram recolhidos pelo contribuinte de modo a compor as receitas do RGPS. Vejam que o estoque de CTP inscritos na DAU cresceu de R\$ 307,7 bilhões para R\$ 703,8 bilhões no período 2014-2023. Somente no exercício de 2023, foram incorporados R\$ 36,0 bilhões de CTP ao estoque da DAU. Se esse montante tivesse sido recolhido, o resultado do RGPS registraria, em 2023, um déficit de R\$ 206,4 bilhões (= -242,4+36,0).

256. Ou seja, o crescimento da renúncia tributária incidente sobre a previdência social e o não pagamento de tributos previdenciários têm contribuído para o déficit do RGPS. Desse modo, ousar dizer que revisar ou promover nova reforma previdenciária não reduzirá o déficit da previdência se não forem reduzidas a renúncia tributária previdenciária e a inadimplência de pagamentos de tributos previdenciários mediante atuação incisiva dos entes fiscalizadores.

257. Ao finalizar este voto, gostaria de expressar meu mais profundo reconhecimento e admiração pelo extraordinário trabalho e pela dedicação das várias unidades técnicas deste Tribunal que se empenharam na análise de mais uma Prestação de Contas do Presidente da República, em especial a Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas, na pessoa do Secretário Leonardo Albernaz; a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, na pessoa do Auditor-chefe Alessandro Caldeira; e a Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas, na pessoa do Auditor-chefe Antonio Carvalho.

Com essas considerações, voto para que o Tribunal aprove as minutas de relatório, acórdão e parecer prévio que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

VITAL DO RÊGO
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Nesta solene ocasião, parablenzo o E. Ministro Vital do Rêgo pela qualidade do trabalho submetido ao Plenário desta Casa, decorrente de sua ação competente na relatoria deste processo, destinado à apreciação das contas, do exercício de 2023, prestadas pelo Presidente da República.

A Constituição determina que o TCU aprecie as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, elaborado em até sessenta dias, a contar do seu recebimento (art. 71, I, da CF), seguido do anual julgamento pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, da CF). Esse procedimento decorre da mais lúdima tradição republicana e oferece ao Congresso Nacional e a toda a sociedade brasileira a oportunidade de, com dados concretos, reavaliar e rediscutir a realidade do País.

O documento elaborado sintetiza, organiza e facilita a compreensão desses dados fundamentais que sumariam a ação administrativa do governo federal, em seus níveis mais agregados, consolidando a missão do Tribunal de Contas da União de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública, na satisfação de anseios sociais.

Na apreciação das contas do Presidente da República, faculta-se a cada Ministro traçar breve panorama sobre questões relevantes para os destinos do País e é nesse contexto que atuo, retornando ao tema da previdência social, que considero, talvez, o mais importante, por ser esta a função de governo de maior impacto nas contas públicas, abrangendo mais da metade da despesa primária da União que, no exercício de 2023, atingiu R\$ 2,098 trilhões, sendo R\$ 1,066 trilhão destinado ao pagamento das despesas previdenciárias.

Persiste no País o cenário de restrição fiscal que, de forma severa, atinge e limita a ação governamental. Em 2023, a receita primária líquida, em proporção do Produto Interno Bruto (PIB), foi menor do que a realizada em 2019 e em 2022 (17,5% do PIB contra 18,2% e 18,5% do PIB, respectivamente). Já as despesas primárias, voltaram a crescer, depois de dois anos de queda, perfazendo 19,6% do PIB.

Mesmo após a redução do déficit, ocorrida entre 2020 e 2021, e o alcance do superávit de 2022, de 54,9 bilhões (0,6% do PIB), o exercício passado encerrou-se com resultado negativo de R\$ 265,2 bilhões (-2,44% do PIB). A meta estabelecida na LDO de -R\$ 65,9 bilhões foi atingida apenas em razão de diversas exclusões de despesas aprovadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, com destaque para a EC 126/2022.

Com isso, o espaço para as despesas discricionárias, onde se incluem os investimentos e atividades com maior potencial de gerar impactos positivos para o crescimento socioeconômico, drasticamente se reduziu, a partir de 2010, de 3,3% do PIB para 1,7 % do PIB em 2023.

Essas despesas discricionárias, em 2023, perfizeram apenas 8,61% das despesas primárias totais. Esse dado denota o enorme desafio imposto pela magnitude das despesas obrigatórias, entre as quais as realizadas com inativos e pensionistas.

Em 2023, de forma conjunta, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais (RPPS), o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e os benefícios pagos via Fundo Constitucional do DF, para policiais e bombeiros, apresentaram déficit de R\$ 428 bilhões.

Esse resultado acende a luz vermelha, porque é 9,1% pior do que o obtido em 2022 e se aproxima do pior resultado dos últimos dez anos, correspondente aos R\$ 442 bi negativos de 2020.

Entre 2015 e 2023, o déficit com inativos e pensionistas cresceu a uma média de 9,1%, muito superior à verificada para o crescimento da economia (0,5%) e para as despesas primárias não previdenciárias (3,4%).

Individualmente considerados, os déficits de cada regime ou sistema foram de R\$ 315,72 bi, para o RGPS, R\$ 54,78 bi do RPPS, R\$ 49,73 bi para o SPSMFA e R\$ 8,03 bi para o FCDF (policiais e bombeiros do DF).

O aumento do déficit decorreu, majoritariamente, do RGPS, cujas despesas aumentaram 7,5%. Já os dispêndios com a previdência de servidores civis e militares federais, somadas, totalizaram R\$ 153 bilhões, com pequena queda real em 2023 de -0,5%.

Já em outros julgamentos de contas, havia dito e ora repito que ajustes no Regime Geral, pelos valores gigantescos e vasto universo de beneficiários, são os de maior impacto nas contas públicas.

Neste exercício, no entanto, volto minha atenção para o sistema de proteção dos militares, em razão de sua pequena capacidade de cobertura e de seu monumental déficit *per capita*, como passo a demonstrar.

Enquanto a arrecadação do RGPS foi capaz de cobrir 65% de suas despesas e o RPPS, 41,9%, o sistema dos militares arrecadou apenas R\$ 9,1 bi e gastou R\$ 58,8 bi, perfazendo a extremamente pequena proporção de 15,47% da despesa que causa ao Erário. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2023 revelou que o sistema de proteção dos militares é o que impõe maior custo à sociedade, por beneficiário e, por isso, deve ser objeto de atenção, estudo e debate.

Para se ter uma ideia precisa do custo do sistema previdenciário militar, em 2023, o déficit *per capita* do INSS, foi de R\$ 9,4 mil, o dos servidores civis de R\$ 69 mil, e o dos militares atingiu o montante de R\$ 159 mil *per capita*, por cada beneficiário.

Esses dados evocam as noções de justiça e isonomia, na avaliação dos benefícios auferidos e nas contribuições para o equilíbrio das contas públicas de cada um dos regimes ou sistema.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram realizadas sete reformas das regras previdenciárias para servidores públicos e da iniciativa privada. Especificamente em relação aos servidores civis, a partir da Emenda Constitucional (EC) 41/2003, inativos e pensionistas passaram a contribuir com 11% do benefício recebido. Além disso, a aposentadoria passou a ser calculada com base na média das contribuições e não na remuneração integral do cargo ocupado. Em 2012, os benefícios por invalidez também foram desvinculados do último vencimento, sendo criado o regime complementar, com a limitação dos benefícios dos servidores civis ao teto do INSS. Na reforma de 2019, o RPPS sofreu grande impacto com nova majoração das idades mínimas, limitações para o recebimento de pensões e aumento das alíquotas de contribuição, que passaram a variar de 7,5% a 22%, além de haver a possibilidade de a União instituir alíquota extraordinária para equacionar o déficit atuarial.

Em relação ao SPSMFA, as mudanças foram poucas. Os esforços do controle se concentraram basicamente na ingente tarefa de obter os dados e dar transparência aos valores pagos e arrecadados, princípio basilar e de amplo conhecimento, cujo atendimento foi negligenciado por décadas, na contabilidade de inativos e pensionistas militares.

Aliás, no Tribunal de Contas da União, foram emblemáticos os Acórdãos 2.059/2012 e 2.451/2019-Plenário (E. Ministros José Mucio Monteiro e Bruno Dantas, respectivamente), ao ressaltarem a importância das avaliações atuariais desses dispêndios e deliberarem sobre sua obrigatoriedade.

Como resultado, apenas em 2017, a sistemática de avaliação atuarial começou a ser apresentada no Balanço Geral da União (BGU), na forma de Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras (Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário).

Mais recentemente, diante de questionamentos contra a implementação das medidas exaradas, o Acórdão 684/2022-Plenário (relator o E. Min. Antônio Anastasia) firmou entendimento acerca da natureza atuarial das despesas pós-emprego com militares, mesmo com o advento da EC 103/2019 e da Lei 13.954/2019, em que pese a alegação de que não constituiriam formalmente regime previdenciário.

Graças aos avanços em andamento, foi possível ter conhecimento dos dados ora expostos, até então desconhecidos, chamando a atenção para o imenso desequilíbrio das vantagens que ainda permanecem no SPSMFA.

As mudanças implementadas em 2019, mediante a Lei 13.954/2019, foram importantes. O tempo de serviço para inatividade foi aumentado de 30 para 35 anos e os pensionistas passaram a ter de contribuir para o sistema, algo que já se observava para inativos e pensionistas do regime dos servidores públicos civis há mais de quinze anos. A alíquota de contribuição para pensão passou de 7,5% para 10,5%.

Desde então, está ocorrendo lenta redução do déficit do SPSMFA, sendo que, entre 2022 e 2023, a queda foi de apenas 1%. Por sua vez, a taxa de cobertura interna das despesas do sistema subiu de 5,4% em 2019, para 15,5% em 2023.

Em que pese essa evolução, os resultados são modestos e insuficientes. As projeções defendidas pela reforma de 2019 eram de economia líquida de apenas R\$ 10 bilhões em 10 anos, claramente insuficientes em face da crise que se vive.

Considerando a profundidade das alterações nos regimes previdenciários, promovidas nas últimas duas décadas, verifica-se que os militares das Forças Armadas foram os que preservaram as maiores vantagens.

Exemplo emblemático é a pensão vitalícia para filhas solteiras, privilégio específico do sistema militar, intensamente criticado pelas distorções e situações fictícias que ainda hoje induz. A pensão vitalícia para filhas apenas foi extinta para os militares que ingressaram na carreira a partir de 2001. As projeções indicam que, até 2060, o Governo e a sociedade continuarão a arcar com os custos de tal apanágio.

De acordo com as regras vigentes, ainda não existe contribuição para a inatividade e as alíquotas que pagam para pensões são menores do que às dos servidores civis (10,5%). Em contrapartida, a remuneração da reserva conta com integralidade e paridade, sendo que, em alguns casos, pode corresponder ao do grau hierárquico imediato ao de atividade. As idades máximas para a passagem para a reserva variam de 50 a 70 anos, dependendo do posto ou graduação, sendo que, nos regimes previdenciários, a idade mínima é de 65 anos.

Adicionalmente, a Lei 13.954/2019 provê benefícios, como o recebimento de ajuda de custo ao militar que ingressa na reserva, correspondente a oito vezes a remuneração, calculada com base no soldo do último posto.

Quanto às vantagens atinentes ao SPSMFA, o Tribunal, no âmbito de representação da lavra do Ministério Público (TC 008.637/2023-7), está a avaliar se ainda tem amparo no ordenamento jurídico vigente o pagamento de pensões decorrentes do instituto da “morte ficta”, segundo o qual o militar que sofre a maior das penas na carreira militar, consistente na perda de posto e patente, em razão do cometimento de crime comum ou de grave infração disciplinar, institui, ainda em vida, a partir do desligamento das Forças Armadas, pagamento de pensão aos seus beneficiários (art. 20 da Lei 3.765/1960), ou seja, comete um crime e institui a pensão para os familiares.

Independentemente de haver ou não amparo jurídico, trata-se de premiação por má conduta, que não encontra paralelo nos casos de demissão de empregados e servidores faltosos dos regimes de previdência.

No voto que proferi no Acórdão 684/2022, ressaltei que a possibilidade de convocação para o serviço militar, após a passagem para a reserva, não é restrita aos militares, pois homens que seguiram outras profissões e carreiras também podem ser chamados em tempos de conflito, felizmente, no Brasil, muito raros.

Também deve ser avaliado se a evolução tecnológica e das ações de inteligência ainda permite considerar adequada a significativa diferença de idade para a inatividade (até 15 anos), que ainda persiste.

Em síntese, imprescindível para o País a reflexão e a avaliação sérias sobre a necessidade de implementar mudanças no SPSMFA, com o objetivo de torná-lo consentâneo com o contexto nacional, no qual a manutenção de privilégios, em relação aos demais trabalhadores, às custas da sociedade, é cada vez menos aceitável, diante da difícil situação fiscal do país e dos naturais anseios sociais pela moralidade e isonomia.

Com essas considerações, a minha total aderência ao voto apresentado pelo E. Relator, Ministro Vital do Rêgo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO
Contas de Governo – Exercício de 2023

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Autoridades presentes, as quais cumprimento pelas honrosas presenças;
Senhoras e Senhores,

Com meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, saúdo todo o Colegiado aqui reunido para examinar e emitir Parecer Prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Exmo. Presidente da República, relativas ao exercício de 2023.

2. Trata-se da mais importante missão outorgada pela Constituição Federal de 1988 a esta Corte centenária, Tribunal que se tornou realidade nos albores da República, a 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, e que teve substancialmente ampliadas sua jurisdição e competências a partir da atual Carta Cidadã.

3. Para o cumprimento do mister de fiscalização, o Tribunal tem se utilizado de modernas abordagens tecnológicas, seja no acompanhamento da execução dos orçamentos, das políticas públicas, seja na verificação da conformidade do Balanço Geral da União, como subsídio técnico necessário para o julgamento das contas pelo Congresso Nacional.

4. Nesse contexto, o Tribunal tem passado por constante aperfeiçoamento nas atividades de auditoria, especializando-se na avaliação financeira e contábil das contas dos jurisdicionados, nas dimensões da legalidade e da conformidade, assim como examinando questões macroeconômicas, de efetividade, de eficiência e de eficácia das políticas públicas, de governança, de qualidade e de confiabilidade dos indicadores do Plano Plurianual, dentre outras vertentes de fiscalização.

5. Como guardião das contas públicas, o Tribunal, no presente trabalho, apresenta ao Congresso Nacional, como subsídios para o julgamento pelo Parlamento, conclusões acerca da conformidade da gestão, da execução dos programas e ações de Governo, do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim promove aprofundada análise sobre o Balanço Geral da União (BGU).

6. Assim, louvo o eminente Ministro Relator pela qualidade e percuciência do trabalho realizado e as unidades técnicas envolvidas, destacando minha concordância integral com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência, no sentido de que as contas estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalvas.

7. Dada sua especial relevância, ressalto o necessário endereçamento de recomendações de caráter corretivo e de aperfeiçoamento da gestão, além dos alertas, como anotado no Relatório.

8. Especificamente quanto ao item referente ao orçamento público, pertinente destacar que na tramitação da LOA 2023 houve aumento líquido na fixação de despesas, de R\$ 170,52 bilhões, com a ação orçamentária “Transferência de Renda Relativa aos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil” crescendo 33,20%, equivalentes a R\$ 70 bilhões, acréscimo financiado com emissão de dívida pública, mediante a receita de operações de crédito.

9. Por outro lado, a arrecadação das receitas orçamentárias ficou 14,5% abaixo da previsão original. Embora o PIB tenha crescido 2,9%, a arrecadação das receitas correntes da União ficou

apenas 3,07% acima do previsto, o que contrasta com o exercício anterior, quando as receitas correntes superaram as estimativas em cerca de 12,13%.

10. Destaco também, na seara fiscal, que os dispêndios com benefícios do RGPS apresentaram crescimento real de 28,82% nos últimos dez anos. Relativamente a 2022, atualizados pelo IPCA, referidos gastos previdenciários cresceram 4,20%.

11. Em que pese o crescimento das receitas com contribuições ao RGPS ter superado o das despesas com os benefícios, fato é que a apuração de todas as receitas e despesas do sistema previdenciário resultou em preocupante déficit de 315,72 bilhões em 2023.

12. Pertinente ainda destacar que o exercício de 2023 foi marcado por dois acontecimentos importantes no campo das finanças públicas: a instituição do Regime Fiscal Sustentável, pela Lei Complementar 200/2023, de aplicação obrigatória a partir do exercício de 2024; e a promulgação da Emenda Constitucional 132/2023, que deu início à Reforma Tributária.

13. A criação de uma nova regra de controle dos gastos tem o objetivo de ajudar o governo a manter a trajetória da dívida em níveis sustentáveis.

14. Quanto à Reforma Tributária, verifica-se que trouxe avanços significativos ao simplificar o sistema de tributação sobre bens e serviços, substituindo diversos tributos indiretos, como ICMS, ISS, PIS e Cofins, por dois novos impostos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

15. Em referência ao resultado financeiro dos regimes de previdência pública da União em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário do Governo Central, cabe destacar que, em conjunto, ou seja, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, o Regime dos servidores remunerados pelo FCDF e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas – SPSMFA), tiveram déficit de R\$ 428 bilhões, superando os dois anos anteriores.

16. Em particular, o aumento do déficit previdenciário em 2023 foi impulsionado pelo crescimento nos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios, pelo aumento no número de beneficiários do RGPS e pela elevação real do salário mínimo.

17. Com referência à fiscalização do Fundeb, ressalto que p TCU está desenvolvendo o projeto Sinapse (Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação), em parceria com os tribunais de contas brasileiros.

18. O Sinapse tem por objetivo a realização de auditorias remotas e contínuas em programas de Educação executados por quaisquer dos Entes Federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), com suporte em aplicação web e foco inicial na movimentação de recursos do Fundeb. Já integram o projeto os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí e Rondônia.

19. Dentre as impropriedades presentes nas Contas e reveladas na ação de controle, capazes de gerar o endereçamento de recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional, há que se destacar que a União não cumpriu integralmente a execução financeira das emendas parlamentares de bancada estadual, deixando de pagar 13,8% da dotação reservada para essas emendas, o que corresponde a R\$ 1,05 bilhão, contrariando o previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988).

20. Noutra vertente, remanesce a ocorrência consistente no descumprimento da aplicação integral do valor mínimo constitucional vinculado à irrigação na Região Centro-Oeste, anotação sempre reiterada nas contas anuais.

21. Com referência às ações de fiscalização em destaque no Tribunal, rememoro o Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, versando sobre a necessidade de adoção, pelo Poder

Executivo, de medidas efetivas para aprimorar o processo de produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa, o que dispensa nova recomendação nesta oportunidade.

22. Por fim, com referência aos “Resultados da Ação Governamental”, considerando os elementos selecionados para análise setorial pela unidade técnica, trago a lume os programas relacionados à educação básica e superior, elementos que considero da mais alta relevância para sustentar a evolução de nosso país rumo à condição de uma sociedade mais justa, amparada por uma economia sólida e produtiva.

23. Tal destaque se mostra ainda mais necessário diante da revolução digital acelerada, que transforma todos os aspectos de nossa sociedade. Diante desse cenário, as políticas públicas de educação precisam urgentemente se adequar para preparar nossos jovens e adultos para os desafios e oportunidades dessa nova era.

24. Entendo que o ensino médio e superior devem ser os pilares dessa transformação. As escolas e universidades precisam incorporar de maneira mais robusta e integrada as tecnologias digitais em seus currículos, não apenas como ferramentas auxiliares, mas como elementos centrais no processo de ensino-aprendizagem. A alfabetização digital deve ser uma prioridade, capacitando nossos estudantes a utilizar, criar e inovar com tecnologia.

25. Para que a mudança ocorra, é imprescindível que as políticas públicas sejam redesenhadas com foco na inovação e na inclusão digital. É preciso investir em infraestrutura tecnológica nas escolas e universidades, garantindo que todos os estudantes, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, tenham acesso às ferramentas necessárias para sua formação digital.

26. Além disso, a formação continuada de professores deve ser fortalecida. Educadores preparados são fundamentais para implementar essas mudanças e inspirar seus alunos. Devemos promover programas de capacitação que não apenas familiarizem os professores com as novas tecnologias, mas que também os habilitem a integrar essas ferramentas de maneira crítica e reflexiva em suas práticas pedagógicas.

27. Outra ação crucial é a revisão dos currículos. É preciso garantir que os conteúdos ministrados estejam alinhados com as demandas do mercado de trabalho contemporâneo, que exige cada vez mais habilidades tecnológicas, pensamento crítico e capacidade de resolução de problemas. A introdução de disciplinas focadas em programação, ciência de dados, inteligência artificial e outras áreas emergentes é essencial para que nossos jovens estejam preparados para as profissões do futuro.

28. Ainda nesse mesmo tema, aproveito a oportunidade para reiterar a necessidade de investimentos urgentes na construção de competências digitais pelo setor público, em todas as esferas. A Estratégia Nacional de Governo Digital, em fase final de elaboração, estabelece diretrizes claras para a modernização dos serviços, visando torná-los mais eficientes, acessíveis e centrados no cidadão. No entanto, para que essa estratégia seja bem-sucedida, é fundamental que os servidores públicos estejam devidamente capacitados para lidar com as novas tecnologias e processos digitais.

29. Essa capacitação é um dos pilares para acelerar o processo de transformação digital do setor público e envolve não apenas a formação técnica em ferramentas e sistemas digitais, mas também a promoção de uma cultura organizacional que valorize a inovação, a colaboração e a melhoria contínua.

30. Para tanto, faz-se necessário implementar programas de treinamento e de desenvolvimento que ofereçam aos servidores públicos as habilidades necessárias para utilizar e implementar soluções digitais de maneira eficaz.



31. Por fim, registro minha confiança de que o Congresso Nacional, imbuído da nobre missão de estabelecer diretrizes orçamentárias e direcionar a alocação de recursos para políticas e programas de âmbito nacional, saberá reconhecer a importância dessa temática, de modo a assegurar a destinação dos valores necessários para impulsionar a transformação digital da educação, bem como para sustentar a implementação da Estratégia Nacional de Governo Digital por todos os entes da federação.

32. A propósito, aproveito a oportunidade para registrar meus elogios ao Senador Eduardo Gomes, aos membros da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial (CTIA) e da Comissão de Juristas (CJSUBIA) do Senado Federal e a todos os envolvidos com o tema, pelo aprimoramento significativo que promoveram na proposta legislativa de uma regulação brasileira da inteligência artificial, atualmente em discussão naquela casa.

33. Entendo que as contribuições oferecidas por este Tribunal de Contas da União, a partir de auditoria que fizemos sobre a matéria, foram importantes para auxiliar os trabalhos da CTIA e do eminente Relator Eduardo Gomes e subsidiar a evolução do referido Projeto de Lei. De igual modo, faço votos de que as observações que acabo de fazer, sobre a necessidade de investimentos da formação de cidadãos e servidores públicos para a era digital, bem como as imprescindíveis contribuições da iniciativa privada, sejam úteis ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo na formulação de políticas e na alocação de recursos com essa finalidade.

Com essas considerações, reitero minha concordância com as conclusões do Relator, Ministro Vital do Rêgo, a quem parabenizo mais uma vez, juntamente com a sua assessoria e equipes técnicas do Tribunal de Contas da União.

Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

AROLDO CEDRAZ

Ministro

Declaração de Voto

Sr. presidente, Sr. relator ministro Vital do Rego, Srs. ministros e ministros-substitutos, Sra. procuradora-geral.

Em nome da ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, cumprimento a todas as senhoras e todos os senhores que nos assistem, aqui presentes e a distância.

A emissão do parecer prévio sobre os balanços e a execução orçamentária da União, um conjunto informativo denominado de prestação de contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, representação democrática da população brasileira, é uma das funções históricas deste Tribunal de Contas.

Uma função tão mais complexa quanto mais complexa se torna a Administração Pública, o processo orçamentário, e a institucionalidade política do País.

Uma função de auditoria, cada vez mais relevante nos contextos nacionais de todos os países, que requer uma estratégia de longo prazo de ampliação da capacidade institucional de executar auditorias financeiras e orçamentárias tecnicamente consistentes e robustas.

Uma função capaz de revelar problemas subjacentes relevantes, das mais diversas naturezas, a serem examinados profundamente por esta Corte, pelo Governo e pelo Congresso Nacional, no âmbito de suas competências constitucionais.

Esse é o caso, entre tantos outros, da situação atuarial da previdência, da cobrança da dívida ativa, do conhecimento real da situação fiscal da União, da higidez da observância do Orçamento aprovado e sancionado e de suas alterações segundo as regras constitucionais e legais, bem como do alcance das finalidades político-administrativas pretendidas.

É sempre necessário recordar que as preocupações com o orçamento público e as finanças do País estiveram no centro das razões de ser da criação do Tribunal de Contas no alvorecer da República tão bem e vigorosamente expostas por Rui Barbosa em 1890.

Sustentava o então ministro da Fazenda a “necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, e a necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação.

Ressaltava que “nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também havia maior facilidade a graves abusos.

E fazia reflexões que transcenderam sua geração: “se não pudermos chegar a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.”

Palavras que continuaram a ressoar ao longo do século 20 e ressoam neste século.

Palavras que devem permanecer na memória desta Corte em todos os trabalhos que realiza.

Portanto, é com muita satisfação que vemos os avanços que o País alcançou nas esferas orçamentária e fiscal, muito embora devamos reconhecer a necessidade de repensar a normatividade atual, o que corrigir e o que avançar, rapidamente.

E com satisfação que vemos a evolução de nossa capacidade, como entidade fiscalizadora superior, de auditar os balanços e a execução orçamentária como manda a Constituição e nossa lei orgânica, um avanço evolutivo intensificado estrategicamente há mais de 15 anos, e que vem permitindo a esta Corte entregar ao Congresso Nacional, ao Governo e à sociedade um parecer prévio, um trabalho de auditoria, de poder analítico cada vez mais profundo, em aprimoramento contínuo, e em linha com as prescrições legais e a melhores normas internacionais.

Esse é o modo de atuar absolutamente necessário na produção do parecer prévio, para emissão de opiniões de auditoria qualificadas, tecnicamente bem embasadas, como vemos no parecer, capazes de evidenciar robustamente questões importantes, produzir análises esclarecedoras e informativas, e subsidiar com objetividade, franqueza e confiabilidade o debate público.

Nestes termos, enaltecendo o trabalho elaborado pela Secretaria-Geral de Controle Externo, liderado pelo ministro relator Vital do Rego, acompanho seu voto quanto às opiniões de auditoria sobre os balanços gerais da União e a execução orçamentária, e as demais proposições que derivam dos achados reportados no relatório.

TCU, Sala das Sessões, 12 de junho de 2024.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades presentes e representadas,
Senhoras e Senhores,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro **VITAL DO RÊGO**, pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado, e parabênizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e das demais unidades da Segecex, bem como todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício de 2023, que se configura na mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal.

2. Essa importante competência, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante emissão de parecer prévio, que deve ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, outorgada ao Tribunal pela Constituição Federal logo no primeiro inciso do art. 71, aliada ao subsequente julgamento anual das contas pelo Congresso Nacional, nos termos como dispõe o inciso IX do art. 49 da Carta Magna, traduz-se na mais relevante missão desta Corte de Contas, que logra, com tal mister, oferecer ao Congresso Nacional e a toda a sociedade brasileira não apenas um parecer, fruto de um exame técnico e acurado das Contas da Nação, mas também põe à disposição um abalizado conjunto de dados de gestão que se revelam importantes subsídios para o estudo e o conhecimento mais aprofundado da situação econômico-financeira e fiscal do País.

3. Trata-se de competência gestada em berço constitucional, de aspiração antiga nunca concretizada sob o Império, materializada no período republicano. A primeira Constituição promulgada após o advento da Proclamação da República estabeleceu, em 1891, no art. 34, § 1º, que era competência do Congresso Nacional “*tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro*”.

4. Por diversas razões históricas, essa importante competência conferida pela primeira Constituição republicana do país permaneceu por longos anos sem ser plenamente exercida. O Tribunal de Contas sempre se esforçou em contribuir para que a Constituição fosse cumprida. Até 1910, embora não houvesse diploma legal que regulamentasse o texto constitucional, o Tribunal, com base em seus próprios registros, efetuava avaliação da administração financeira do exercício findo e enviava os dados ao Congresso Nacional para apreciação.

5. Em 1911, operou-se tentativa de regulamentação no plano infraconstitucional, com instituição de expressa determinação legal para que houvesse apresentação das contas e emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

6. Durante os 23 anos seguintes, porém, o envio dos dados ao Congresso Nacional continuaria a ser realizado nos moldes anteriores, isto é, sem a tomada de contas propriamente dita. Como alternativa, o Presidente do Tribunal – autoridade que pela praxe era incumbida de relatar anualmente as contas – mandava incluir no relatório de atividades da Corte os dados sobre escrituração da receita e despesas públicas, sendo esses os únicos elementos de que dispunha o Tribunal para tornar realidade, ainda que de forma incompleta, a competência constitucional.

7. Com a promulgação de nova Constituição, em 1934, a competência seria expressamente atribuída no art. 102, que previa a emissão de parecer prévio *“sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados”*. Encerrado, então, o primeiro exercício após a promulgação da nova Carta Política, em sessão realizada em 30 de abril de 1935, aos 44 anos de existência, o Tribunal de Contas conseguiu, pela primeira vez, exercer plenamente a relevante missão, que é hoje a primeira das atribuições que lhe confere a atual Constituição Federal.
8. Naquele ano de 1935, as Contas de 1934 foram apreciadas e o então Presidente do Tribunal, Ministro Octávio Tarquínio de Sousa Amarantho, proferiu palavras que se tornariam um vaticínio, no sentido de que, daquele ano em diante, *“dentro dessa orientação salutar, eu afirmo sem temor de engano que a colaboração do Tribunal de Contas não faltará, realizando integralmente o que dela esperou o legislador constituinte”*.
9. Com efeito, desde então a competência desta Casa tem sido aperfeiçoada e hoje, sob a égide da Constituição Federal de 1988, no exercício do controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, compete a este Tribunal a missão constitucional de assegurar que os dinheiros, bens e valores públicos sejam utilizados, arrecadados, guardados, geridos ou administrados com a máxima eficiência e eficácia, mas também circunscritos dentro da mais absoluta e rígida moldura de legalidade e conformidade, tudo, sempre, em benefício da população brasileira.
10. Para o cumprimento, então, de tão relevante missão, estamos hoje aqui reunidos, uma vez mais, já pela 89ª vez ininterrupta, desde o distante ano de 1935, para apreciar o trabalho trazido à consideração do Plenário pelo ilustre Ministro Vital do Rêgo, a quem me dirijo, com muita honra, antecipando desde logo minha posição concorde com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.
11. No exercício do cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União desde 20 de setembro de 2005, tenho cumprido meu dever neste Colegiado com honra e satisfação em dezenove dessas 89 oportunidades em que a Casa apreciou as Contas do Presidente da República.
12. Em dois exercícios atuei como Relator: nas Contas de 2008, apreciadas em 2009; e nas memoráveis Contas de 2014, apreciadas em 2015.
13. Nos anos de 2013 e 2014 exercia o cargo de Presidente quando as Contas foram relatadas, respectivamente, pelos Ministros José Jorge (Contas de 2012) e Raimundo Carreiro (Contas de 2013).
14. Nas demais oportunidades, atuei proferindo declaração de voto, como faço agora, depois de analisar com atenção e profundidade o Relatório oferecido pelo Ministro-Relator do respectivo exercício sob apreciação.
15. Assim, na sessão de hoje, ao apresentar minha declaração de voto, manifesto desde logo minha integral aderência à proposta do Relator, que com sabedoria soube presidir tão complexo e amplo escrutínio sobre as contas do Exmo. Sr. Presidente da República. Não obstante, peço vênias a Sua Excelência e a meus Nobres Pares para tecer considerações a respeito de algumas questões que considero cruciais para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados aos cidadãos, análise que é fruto do exame que empreendi sobre o Relatório que ora é apresentado perante este Colegiado.

- II -

16. No ano de 2023, como acabamos de constatar pelos dados inseridos no Relatório apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo, o Brasil emergiu da crise ocasionada pela pandemia de Covid-19 com sua economia um pouco menos fragilizada, ostentando resultados melhores do que os do ano anterior, em muitos aspectos à frente de nações mais ricas e desenvolvidas do planeta.
17. O panorama traçado sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União, apresentado nos capítulos iniciais, demonstra alguns desses resultados. O PIB cresceu em termos reais 2,91% em relação ao ano de 2022.

18. Esse crescimento do PIB representa continuidade na recuperação econômica verificada no pós-pandemia. Em termos nominais, o PIB de 2023 chegou a R\$ 10,85 trilhões.
19. O PIB *per capita* de 2023 foi R\$ 50.193,72 variação real positiva de 2,22% em relação ao ano anterior, um pouco pior do que a do ano passado, que havia sido de 2,29%.
20. A melhora no desempenho econômico teve reflexos diretos na arrecadação das receitas correntes da União, mas o crescimento foi baixo, apenas 3,07% acima do previsto. A arrecadação tributária bruta total aumentou, em termos reais, também muito pouco, apenas 0,93% em comparação com 2022.
21. A carga tributária, por sua vez, sofreu redução, passando de 33,07% do PIB para 32,44%, situada em posição intermediária em comparativo realizado pelo FMI, conforme apresentado pelo Relator, mais alta que a de países como Canadá, Reino Unido, Japão e Estados Unidos, mas inferior à de países como Noruega, França, Itália, Alemanha e Portugal.
22. No que se refere a emprego e renda, a taxa de desocupação média anual, que no ano de 2021 havia sido de 13,5%, recuou em 2022 para 9,5% e agora em 2023 recuou ainda mais, para 8,0%, sinal de recuperação da economia desde os anos anteriores. De se registrar que as taxas mensais vêm caindo ao longo do ano sob exame, com o mês de dezembro ostentando o valor de 7,4%, com visível tendência de queda em todo o ano de 2023.
23. Por sua vez, o nível de emprego formal aumentou em relação ao ano anterior, passando de 43,4 para 45,5 milhões de pessoas ocupadas em empregos formais.
24. A renda mensal média das famílias teve elevação em 2023, alcançando R\$ 3.017,00 contra os R\$ 2.851,00 do ano anterior, mostrando recuperação aos níveis pré-pandemia (R\$ 3.002,00 em 2020). Resultados que vão ao encontro das previsões divulgadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que em recente estudo projetou para até 2025 a recuperação das economias dos países da América Latina e do Caribe aos níveis anteriores à pandemia.
25. Apesar dessa elevação de renda, a poupança nacional bruta, isto é, a parte da renda não consumida pelas famílias e pelo governo, e que é utilizada para financiar os investimentos do país, teve uma redução, ainda que leve, passando de 15,8% do PIB para 15,4%.
26. Já os investimentos, a formação bruta de capital fixo (FBCF) teve redução mais acentuada, de 17,8% do PIB em 2022 para 16,5% em 2023.
27. No que se refere às relações econômico-financeiras do Brasil com o exterior, vemos pelo Relatório que a exportação dos produtos brasileiros em 2023 alcançou o total de US\$ 339,7 bilhões, elevação de apenas 1,7% quando comparada a 2022, sendo que a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 98,9 bilhões.
28. O saldo anual das reservas internacionais registrou o valor de US\$ 355,0 bilhões em 2023, apresentando uma variação positiva de US\$ 30,3 bilhões (9,3%) em relação ao valor registrado no encerramento do ano de 2022, de US\$ 324,7 bilhões.
29. A gestão das reservas internacionais visa a redução da exposição do País ao risco cambial. As reservas internacionais, segundo o conceito de liquidez, correspondem aos ativos externos que podem rapidamente ficar disponíveis, com o objetivo de prover fundos para financiamento do balanço de pagamentos, realizar operações nos mercados de câmbio e manter a confiança na moeda e na economia nacionais.
30. O crescimento observado no valor das reservas internacionais em 2023 decorre principalmente do ingresso de recursos no País, da ordem de US\$ 11,5 bilhões. Relevantes movimentos na curva de juros da dívida norte americana, que fecharam o ano em nível inferior ao do início do período, favoreceram o ganho registrado.

31. A taxa de risco-país, que no Brasil historicamente sempre representou obstáculo à atração de investimento estrangeiro, apresentou ligeira melhora em 2023, o que levou as principais agências de avaliação de risco a elevarem as notas de crédito do Brasil, comportamento que em muito se deveu aos compromissos prometidos pelo governo eleito (reforma tributária, aumento das exportações, redução do déficit primário, entre outros). O cumprimento desses compromissos de campanha será cuidadosamente observado pelo mercado investidor estrangeiro para manutenção desse viés de melhora nas taxas de crédito.

32. Um aspecto da economia do País que me preocupa particularmente é o endividamento público. Por essa razão li com atenção e interesse o trecho do Relatório e do Voto em que o Ministro Vital do Rêgo aborda esse tema.

33. Um importante indicador para o controle do endividamento público é o resultado primário, apurado do confronto entre receitas e despesas primárias (não financeiras). A política fiscal adotada por determinado governo é fundamental para o equilíbrio das contas públicas, para a estabilidade econômica, o crescimento sustentado da economia e o adequado e saudável financiamento das políticas públicas desenvolvidas em prol da sociedade.

34. No ano de 2023, o Relatório evidencia que a arrecadação das receitas primárias alcançou a cifra de R\$ 2,35 trilhões, superando em R\$ 92,7 bilhões a previsão da Lei Orçamentária (cerca de 4,1%). Mas a Receita Primária Líquida (RPL) em percentual do PIB apresentou redução do ano passado para este analisado, de 18,4% para 17,5% do PIB, quase um ponto percentual do PIB, ou algo em torno de R\$ 100 bilhões de reais. Em termos de Receita Corrente Líquida, a redução foi de cerca de 2%, ou R\$ 20 bilhões de reais.

35. Já as despesas primárias tiveram execução acima da prevista na LOA da ordem de R\$ 92,6 bilhões, ou 4,5%. Em termos de percentual do PIB, o total das despesas primárias apresentou elevação no ano de 2023, de cerca de 18% para 19,6% do PIB, movimento de aumento que não era registrado desde o pico de 2020, reflexo dos gastos extraordinários em decorrência da pandemia de Covid-19.

36. A meta de resultado primário para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi fixada para 2023 em R\$ 65,9 bilhões. Todavia, o confronto entre receita e despesa apresentou um preocupante déficit de R\$ 230 bilhões (ou R\$ 264,5 bilhões pela metodologia do Banco Central). Esse resultado só não impactou de forma mais negativa o resultado primário porque a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu a exclusão de R\$ 145 bilhões desse cálculo (para pagamentos dos benefícios assistenciais) e o Supremo Tribunal Federal determinou a exclusão de mais 92,4 bilhões para pagamento de precatórios, além de outros R\$ 3,8 bilhões terem sido deduzidos a título de apoio ao setor cultural.

37. Assim, o resultado primário do exercício apresentou um déficit de apenas R\$ 23,3 bilhões, cumprindo, dessa forma, a meta fiscal de R\$ 65,9 bilhões. Essas exceções preocupam (ainda que as preocupações não se refiram às contas sob exame), na medida em que acendem o alerta para este ano de 2024, uma vez que não há, no horizonte próximo, sinais de que haverá exclusões como as que ocorreram no ano de 2023, e o ano de 2024 pode contrariar as expectativas do governo de apresentar déficit zero (em maio último o governo reviu para pior as projeções e estimou um déficit de R\$ 14,4 bilhões para 2024).

38. Em minha declaração de voto proferida quando da apreciação das contas de 2022, consignei preocupação com a queda do rendimento real médio do trabalhador, que havia apresentado sinais de recuperação em dezembro daquele ano.

39. Registre, então, que, os resultados não foram mais promissores porque em 2022 a questão social se impôs na agenda governamental de maneira absolutamente incontornável. *“Infelizmente, os bons indicadores alcançados em setores pontuais da economia não foram acompanhados de transformações sociais capazes de assegurar equidade social”*, afirmei.

40. Para o exercício de 2023, minha preocupação era de que ainda se observavam inúmeros grupos sociais que demandavam atenção do governo, sérios problemas de disparidades de renda, má distribuição de riqueza e disseminada sensação de injustiça social, quadro conjuntural que exigiria do novo governo a manutenção de medidas rígidas para controle de gasto e adoção de novas ferramentas de proteção e de assistência social, com impactos sobre o desempenho das finanças públicas.

41. Verifica-se, do Relatório, que a despesa pública continua em patamares elevados, e mesmo com as exclusões havidas no resultado primário, há pouco mencionadas, o déficit primário assombra o cidadão e causa preocupações nas autoridades encarregadas da economia do país.

42. Os resultados e números apontados no Relatório mostram um afastamento significativo na arrecadação de receitas correntes em relação aos anos anteriores. Em 2022, as receitas correntes haviam aumentado 12,63% em termos reais em comparação a 2021. Em 2021, também foi observado um crescimento expressivo, de 18,55% em relação a 2020.

43. O que se observa agora em 2023 é uma estabilidade na arrecadação das receitas correntes (apenas 3,07% de crescimento), após dois anos caracterizados pela recuperação econômica ocorrida após a pandemia. Aliado ao crescimento das despesas, esse cenário pode conduzir a um déficit primário ainda mais preocupante em relação ao endividamento.

44. Tenho grande preocupação com o endividamento do País, faço questão de repetir. Vejo no Relatório que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) como percentual do PIB tiveram crescimento em 2023, resultado, entre outros fatores, do déficit primário que acabamos de mencionar. Segundo o Relatório, os indicadores que representam a qualidade e o custo da dívida também sofreram degradação.

45. O déficit de 2023 atingiu 2,4% do PIB, considerado o mais alto registrado desde 2016 (então de 2,5%). O déficit nominal passou de -4,5% do PIB em 2022 para -8,1% em 2023. Quase duplicou, retornando aos níveis semelhantes aos verificados em 2015 e 2016, antes da Emenda Constitucional que criou o Teto de Gastos. Os dados são preocupantes e demandam atenção do governo federal.

46. A antes mencionada Emenda Constitucional 126/2022, promulgada em 21/12/2022, determinou, no art. 6º, que o Presidente da República encaminhasse projeto de lei complementar, até o dia 31/8/2023, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Na mesma emenda, o art. 9º determinou a revogação de vários dispositivos relacionados ao regime fiscal então vigente (instituído pela EC 95/2016).

47. A Lei Complementar editada em cumprimento ao mandamento constitucional, LC 200, de 30/8/2023, instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), cujo art. 12 estabelece que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderiam àqueles vigentes no momento da publicação da LOA 2023.

48. A alteração do regime fiscal instituído pela LC 200/2023 foi objeto de consulta formulada ao Tribunal pelo Ministro da Economia, Fernando Haddad. Sorteado Relator da consulta, submeti o processo ao Plenário, que prolatou em 22/11/2023 o Acórdão 2338/2023-TCU-Plenário, com resposta ao consulente no sentido de que os ditames da nova lei complementar somente serão exigíveis a partir do exercício de 2024 (item 9.2):

9.2. esclarecer ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio

49. Desse modo, quando da apreciação das contas de 2024 essa questão da dívida pública será novamente revisitada.

50. Para concluir esta seção de minha declaração de voto, quero registrar que, como exposto no capítulo 3 do Relatório do Ministro Vital do Rêgo, o esforço da atuação governamental na execução dos programas finalísticos revela o quadro resultante das intervenções governamentais realizadas nesse sentido e das ações que serão necessárias em exercícios futuros, assunto que abordo com um pouco mais de detalhes na seção a seguir.

- III -

51. Conforme venho fazendo em minhas manifestações nas Contas do Presidente da República, gostaria de destacar uma vez mais a importância da Governança Pública para que tenhamos melhores políticas públicas, com reflexos positivos na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico e social do país. Com relação à capacidade dos governantes e gestores públicos de gerar valor com suas atividades, temos insistido em nossas palestras pelo país que essa é a finalidade que se pretende com uma boa governança, conforme materializado no Decreto 9.203/2017, lançado a partir da atuação indutora desta Casa.

52. Minha preocupação, ao final, é com a efetividade das entregas governamentais (além da eficiência e eficácia), com o valor dos **resultados** gerados. Esse tema foi tratado no relatório disponibilizado pelo Relator, Ministro Vital do Rêgo, no capítulo 3, que versa sobre os “Resultados da atuação Governamental”.

53. Destacando inicialmente a situação econômica e social do Brasil, Sua Excelência traz, como já disse anteriormente, dados enfáticos como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que colocou o país novamente entre as dez maiores economias do planeta. Essa posição, no entanto, ainda não se faz acompanhar de indicadores de desenvolvimento compatíveis, uma vez que nosso IDH, por exemplo, nos coloca em posição inferior à da Argentina, Uruguai e Chile. A liderança desses países frente ao Brasil me surpreende, exceto quanto ao Chile, que visitei em 2013, quando fui presidente desta Casa e da Olacefs, e pude verificar as boas práticas de governança, especialmente a configuração do seu Centro de Governo, sobre o qual falarei mais adiante.

54. O Relator prossegue suas análises do capítulo 3, destacando avanços e preocupações com relação aos resultados apresentados pelo Governo Federal. Um avanço meritório, tratado no tópico 3.2, sobre o Plano Plurianual – PPA 2020-2023, foi a incorporação, para o PPA 2024-2027, de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) com respectivas metas para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano, que contempla “Visão de Futuro” e “Objetivos Estratégicos”, além da vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030).

55. Considerando ser 2023 o último ano de vigência do PPA 2020-2023, as análises realizadas e apresentadas no Relatório tiveram o objetivo de aferir a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o desempenho das políticas públicas setoriais em 2023 e ao longo do último quadriênio, no sentido de dar maior enfoque ao alcance das metas estabelecidas. Para tanto, foram selecionados doze programas finalísticos do PPA, nas áreas de educação, saúde, transporte, ambiental, segurança pública, entre outras.

56. Em relação ao cumprimento das metas desses programas analisados na amostra, foi observado que em diversos casos não é possível identificar o impacto da atuação governamental declarada no PPA no contexto da sociedade. A inexistência de uma estratégia de longo prazo, a ausência de elo entre o planejamento de médio prazo e as políticas públicas executadas e a não utilização de indicadores-chave nacionais provocam, muitas vezes, um descolamento entre os dados apurados no PPA, os resultados das políticas e programas públicos e os macro indicadores nacionais e internacionais, o que reforça a necessidade de aprimoramento dos processos de elaboração dos indicadores e das metas do plano.

57. O Relatório do Ministro Vital do Rêgo detalha os trabalhos desta Casa onde se registram falhas na concepção dos programas do PPA, com grande dificuldade para traduzir os resultados esperados por meio de indicadores de desempenho confiáveis e de qualidade.

58. Sobre a qualidade e confiabilidade dos indicadores e metas, destaquei, na declaração de voto das Contas de 2020, que inconsistências em sua formulação e mensuração comprometem a capacidade dos governos de avaliar, direcionar e monitorar o sucesso dos gestores em criar valor para a população, a partir de suas atividades. Destaquei ainda que essas questões deveriam estar sendo acompanhadas e sanadas pelos Comitês Internos de Governança (composto pelo Ministro e principais lideranças de cada pasta), em conjunto com o Comitê Interministerial de Governança (CIG).

59. Dos 12 programas analisados, destaco o Programa 2220 – Moradia Digna, de responsabilidade do Ministério das Cidades, que visa promover o acesso e a melhoria das condições de moradia à população de baixa renda. No âmbito desse programa, o TCU realizou recente levantamento do novo Programa Minha Casa Minha Vida, sob minha relatoria, apreciado na sessão do último dia 5 de junho (TC-019.691/2023-8, Acórdão 1110/2024-TCU-Plenário).

60. O Minha Casa, Minha Vida foi a principal política habitacional adotada para o público de baixa renda durante os anos de 2009 a 2019, com alocação de quase R\$ 130 bilhões em subsídios financeiros e tributários, além de outros R\$ 98 bilhões em subsídios do FGTS.

61. Os principais pontos de melhoria verificados em trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal abarcam temas relacionados à seleção dos beneficiários, à qualidade das obras, à existência de equipamentos e serviços públicos próximos aos empreendimentos, ao cumprimento das metas e à regularização fundiária.

62. Considerando que o Programa foi recriado por intermédio da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, com o objetivo de fomentar políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda, com rendimentos de até R\$ 2.640,00, a equipe da AudUrbana identificou o risco de que eventuais problemas ocorridos na execução do programa anterior se repitam na condução desse novo PMCMV.

63. Assim, o Levantamento apresentou, como avaliação dos riscos, os seguintes sete temas principais: (i) seleção de beneficiários; (ii) contratação de empresas de construção civil e qualidade construtiva; (iii) enquadramento da proposta; (iv) transparência e monitoramento; (v) regularização fundiária; (vi) alcance de metas; e (vii) trabalho técnico social.

64. Como destaca o Relatório do Ministro Vital do Rêgo na apreciação do programa finalístico Moradia Digna, nas contas ora sob exame, e como pude eu mesmo perceber na relatoria do mencionado Levantamento, a fiscalização realizada na formulação do novo Minha Casa Minha Vida tem relevante contribuição para garantir uma execução mais eficiente e eficaz do programa, evitando erros passados e alcançando seu principal objetivo, que é a promoção do direito à moradia, associado ao desenvolvimento urbano, à redução de vulnerabilidades, à prevenção de riscos de desastres e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população.

65. Como conclusão das análises empreendidas nos doze programas componentes da amostra, o Relatório aponta que, embora o PPA tenha passado por muitas mudanças ao longo dos anos, segue carecendo de aprimoramento. O TCU tem se pronunciado sobre os planos plurianuais, pugnando que ele seja mais efetivo como peça de planejamento governamental de médio prazo, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

66. O PPA deve ser a peça governamental capaz de refletir os compromissos do governo vigente e servir como principal instrumento de compromisso, orientação e transparência da gestão pública. Todavia, como aponta o Ministro Vital do Rêgo, mesmo com os avanços e com o trabalho desempenhado pelo TCU, ainda não logramos êxito em solucionar os diversos entraves de forma a construir um plano que não seja uma peça meramente formal.

67. O Decreto 9.203/2017, que estabelece a política de governança para a administração pública, estabelece a necessidade de formatação de estruturas e de mecanismos de gestão que permitam ao poder público agir em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, além de permitir a devida governança e *accountability*, fundamentais ao Estado Democrático de Direito.

68. Entretanto, em que pese o estabelecimento de instrumentos e a edição de normativos, a elevação do PPA ao *status* de verdadeiro orientador da ação governamental demanda mudança de cultura política e institucional, capaz de tornar as prioridades governamentais de longo e médio prazo devidamente alinhadas com as necessidades da população e fazer com que o atendimento a essas necessidades seja a principal busca do Estado.

69. Segundo minha visão, uma melhor estruturação do Centro de Governo brasileiro (a exemplo do que fez o Chile) pode contribuir bastante para que tenhamos a visão estratégica do país mais bem traduzida e executada não somente no PPA, mas em todos os planos estratégicos, táticos e operacionais. Por sinal, o Centro de Governo foi o tema central da obra que lançamos ontem. Nos diversos artigos que escrevemos, juntamente com autoridades e técnicos de alta especialização do Setor Público brasileiro, defendemos o Centro de Governo como ferramenta essencial para que o país possa superar os inúmeros desafios que impedem nosso pleno desenvolvimento.

70. Tais desafios, de longa data, ocorrem nas áreas da educação, saúde, combate à fome e desigualdade, e decorrem, muitas vezes, da incapacidade do governo em concretizar suas políticas, conforme vimos há pouco. Mas há desafios contemporâneos, como a Inteligência Artificial e as mudanças climáticas, que além da evolução necessária das práticas governamentais de agora, exigem ferramentas mais inovadoras e mais robustas para que possam ser superados.

71. Na verdade, todos esses grandes desafios se configuram, para os líderes governamentais, em problemas coletivos, para os quais são concebidas políticas públicas, na maioria das vezes, sob a forma de redes, envolvendo diversos órgãos do mesmo governo ou de governos diferentes.

72. O Relator nos mostra, com relação ao resultado das políticas, que apenas 43% das metas analisadas foram atingidas; 25% apresentaram atingimento entre 85% e 99%, e 16% ficaram entre 50% e 85%. Por certo, as metas não entregues representam saúde de pior qualidade, segurança pública comprometida, produção agrícola e industrial desprestigiadas. Além dos desacertos nas próprias políticas públicas, este Tribunal vem apurando, por meio do iGG - agora iESGo -, deficiência na governança das organizações, responsáveis pela concepção e execução dessas políticas.

73. Essa complexidade de políticas e organizações envolvidas na superação dos grandes desafios brasileiros, que, em muitos casos, envolve um conjunto considerável de organizações do governo nacional e dos subnacionais (estados e municípios), não pode prescindir da melhor integração, coordenação e coerência possível, capacidade que os ministérios setoriais muitas vezes não possuem.

74. Por isso a importância de um Centro de Governo bem estruturado, que pode facilitar a superação dos entraves políticos, além de possibilitar que ministérios distintos de um mesmo governo tenham um direcionamento único, ou que instituições de entes diferentes possam acordar uma trilha comum, que acarrete o sucesso de políticas públicas de caráter mais abrangente. Por sua própria definição, enquanto os ministérios de linha se preocupam com a atuação setorial do poder público, o Centro de Governo é responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelos governantes.

75. Por fim, me permitirei um último destaque sobre um grande desafio que ora se sobressai no país. Estou falando da reconstrução do meu estado natal, o Rio Grande do Sul. Ao tempo em que enfatizo que todas essas considerações sobre políticas e organizações públicas se aplicam à atuação dos três níveis de governo, envolvidos na reconstrução do estado, me permito sugerir ao Relator que inclua, entre as recomendações formuladas ao governo federal, que avalie a possibilidade de abrir um

capítulo específico sobre essa importante missão, nas contas de 2024, a serem avaliadas no ano que vem. A recomendação poderia ser vazada nos seguintes termos:

Recomendar ao Poder Executivo que institua na Prestação de Contas do Presidente da República, referente ao exercício de 2024, um capítulo específico para tratar do Resultado da Atuação do Governo Federal para minimização dos efeitos do evento climático ocorrido no Rio Grande do Sul, ou, alternativamente, institua tópico específico sobre o tema nos Capítulos: “EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO” e “RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL”.

- IV -

76. Com essas breves considerações, reiterando mais uma vez minha total aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, novamente saúdo e parablenizo Sua Excelência pela excepcional relatoria hoje aqui demonstrada e pela qualidade do trabalho trazido a este Plenário, doravante à disposição do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira.

Ante todo o exposto, considerando que o Relatório e o projeto de Parecer Prévio concluem que as demonstrações contábeis, exceto pelas distorções descritas no Relatório, representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2024.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

(Parecer Prévio – Contas do Presidente da República – exercício de 2023)

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades presentes,
Senhoras e Senhores,

Por quase nove décadas, o Tribunal de Contas da União exerce a percuciente análise das contas anuais do Presidente da República, mediante o parecer prévio a ser emitido nesta assentada.

Conforme pontuei em ocasiões pretéritas, a atribuição constitucional ora exercida vai muito além da emissão formal de um parecer técnico. Seus efeitos se irradiam para o aperfeiçoamento da macrogestão governamental, em virtude das informações, análises e recomendações que produz.

De plano, endosso as análises e conclusões externadas no minudente Relatório apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo, externando meu voto favorável à aprovação da minuta de Parecer Prévio ora submetida a este Plenário.

Ciente da completude e da boa qualidade das informações e análises trazidas pelo nobre Relator, e apenas para enriquecer o debate, permito-me breves apontamentos sobre um tema que entendo de suma relevância à eficiência da gestão governamental.

Refiro-me à qualidade da despesa pública.

Orientada pelo princípio administrativo da eficiência, fincado no *caput* do art. 37 da Constituição da República, a gestão da despesa deve otimizar o alcance e a efetividade de seus objetivos, essencialmente aqueles descritos no art. 3º da nossa Lei Maior, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza; a redução das desigualdades sociais e regionais; tudo culminando com a busca republicana do maior bem possível a todos, sem discriminações.

A oportunidade do tema fica mais evidente quando se considera que as presentes contas enfocam o último exercício do Plano Plurianual 2020-2023, executado nos termos do art. 165, §1º, da nossa Constituição.

Sob essa premissa, atendo-me ao capítulo referente aos Resultados da Ação Governamental, que, entre outras análises, avalia a qualidade e a confiabilidade das metas utilizadas e mensura seu alcance, além da aferir o desempenho das políticas públicas.

Foram doze os programas finalísticos analisados, a englobar as áreas de educação, saúde, habitação, assistência social, transporte terrestre, agropecuária sustentável, segurança pública e defesa nacional.

Em relação à **confiabilidade das metas**, o Relatório pontua que “Na maioria dos programas avaliados, foram encontradas fragilidades na confiabilidade dos dados constantes do PPA, mas somente em alguns casos essas falhas foram consideradas relevantes o suficiente para resultar na rejeição das metas”.

As verificações culminaram com 10% de reprovação entre as 79 metas analisadas (em um universo total de 350).

Entre os programas com ao menos uma meta rejeitada, citam-se: “Educação Básica de Qualidade”, “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas”, “Moradia Digna”, “Transporte Terrestre e Trânsito” e “Agropecuária Sustentável”.

Foram identificados diversos fatores de prejuízo à confiabilidade das metas, entre os quais: dados desatualizados ou incompletos, diversidade de fontes e subíndices e falhas nos critérios de definição do indicador.

Apenas para ilustrar a natureza das falhas indicadas, uma das metas do programa “Transporte Terrestre e Trânsito” utilizou dados de mortes no trânsito do Datasus referentes a 2022 para apurar resultados de 2023.

Por outro lado, o Relatório informa, como fato positivo, “o desenvolvimento crescente de metodologia voltada a prover assecuração de informações não financeiras, tais como as informações de desempenho dispostas no PPA e nos relatos de desempenho governamental”.

E, nesse ponto, conclui que os “avanços ocorridos nos últimos anos são dignos de nota e devem ser reconhecidos”, embora ainda exista um grande potencial de aperfeiçoamentos.

Quanto ao **grau de alcance das metas**, o Relatório informa que, das 79 analisadas, 43% foram atingidas, 25% alcançaram 85% a 99% e 16% ficaram entre 50% e 85%.

Em termos gerais, 54 programas superaram 85% de atingimento de metas, o que equivale a 68% da amostra analisada, sendo 34 com 100% ou mais de alcance.

Em relação ao quadriênio 2016-2019, o Relatório anota “um avanço bastante significativo no alcance das metas do plano”.

No PPA 2016-2019, somente 29,8% das metas analisadas haviam sido atingidas, ao passo que no plano plurianual ora analisado, 43% foram alcançadas.

Porém, ainda persistem as oportunidades de melhoria, traduzidas na seguinte conclusão do Relatório:

“A inexistência de uma estratégia de longo prazo, a ausência de elo entre o planejamento de médio prazo e as políticas públicas executadas e a não utilização de indicadores-chave nacionais provocam, muitas vezes, um descolamento entre os dados apurados no PPA, os resultados das políticas e programas públicos e os macroindicadores nacionais e internacionais, o que reforça a necessidade de aprimoramento dos processos de elaboração dos indicadores e das metas do plano.” (conclusão do subitem 3.3).

Em arremate, o Relatório informa que o PPA 2024-2027 vem sendo objeto de acompanhamento contínuo por este Tribunal, objeto do Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira), o que dispensou a emissão de recomendações na presente assentada.

Especificamente quanto à efetividade das ações governamentais com o objetivo de erradicação de pobreza e redução das desigualdades sociais, previsto no art. 3º da Constituição Federal, a questão foi objeto de análise no programa “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas”.

Embora o Relatório não tenha coligido dados de 2023 – ainda não disponíveis no momento de sua conclusão –, o propósito de avaliação de resultados do PPA 2020-2023 foi atendido parcialmente com a obtenção de informações do período 2021-2022, a demonstrar redução do número de pessoas em situação de pobreza, de 36,7% para 31,6%, e em extrema pobreza, de 9,0% para 5,9%.

Acrescento que, após a conclusão da fase de coleta de dados do Relatório, foi publicado o resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a revelar que, em 2023, a taxa de pobreza caiu para 27,5%, mantendo, portanto, a tendência de queda.

Outro ponto referente à qualidade da despesa pública, à luz dos objetivos constitucionais assinalados, é a “**Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios**”, objeto do capítulo 2 do Relatório.

Conforme observado historicamente, essa distribuição de benefícios tributários não se ajusta ao objetivo de redução das desigualdades regionais prevista no art. 3º da Lei Maior.

Os recursos continuam concentrados na região Sudeste, com 47,2% dos benefícios, enquanto as demais regiões ficaram com parcelas iguais ou inferiores a 20% cada, assim distribuídos: 9,9% para a Região Norte, 16,8% para o Nordeste, 10,0% no Centro-Oeste e 16,1% para o Sul.

Em termos de gastos tributários *per capita*, o menor valor coube à Região Nordeste, com R\$ 1.318,00/habitante, quando a média nacional quase dobra esse valor: R\$ 2.433/00/hab.

Em que pese a continuidade dessa tendência indesejável, sua causa preponderante é a maior concentração de agentes econômicos capazes de captar benefícios tributários nas regiões mais ricas do país, situação associada à própria natureza da renúncia tributária, associada à atividade econômica.

Já os benefícios financeiros e creditícios, relacionados a financiamentos concedidos por agências oficiais, apresentaram uma distribuição relativamente equilibrada entre as regiões.

Com essas breves considerações, concluo externando meus encômios ao Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo, relator das presentes contas, extensivos a todos os servidores do seu Gabinete e da Secretaria Geral de Controle Externo que colaboraram na construção de tão valioso Relatório, em subsídio ao Parecer Prévio aqui apreciado.

Dito isso, voto pela aprovação do Relatório e da minuta de Parecer Prévio ora apresentados.

É como Voto, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

ANTÔNIO ANASTASIA

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades, Senhoras e Senhores.

O Tribunal de Contas da União (TCU) examina as Contas do Presidente da República pela 89ª (octogésima nona) vez.

2. Como sempre é lembrado nessas ocasiões, esta é a mais relevante competência atribuída pela Constituição Federal à Corte de Contas, tanto pela sua densidade quanto por sua destinação.

3. Os elementos colacionados no relatório prévio, que fundamenta o parecer a ser emitido, abrangem as informações financeiras, orçamentárias, contábeis e patrimoniais da União. E não somente. Seja por iniciativa própria, seja por determinação legal, diversos aspectos específicos são abordados, como a análise dos projetos culturais aprovados no exercício (art. 20 da Lei 8.313/1991) e como o exame do resultado das políticas públicas.

4. Esse conjunto portentoso de elementos, elaborado de forma imparcial e analisado pela competente equipe técnica do Tribunal, permite ao Congresso Nacional exercer seu crivo político sobre a atuação do Chefe do Poder Executivo.

5. Mas não só. O relatório produzido para fundamentar o parecer sobre as contas anuais do Presidente da República fornece à sociedade e aos interessados em finanças públicas em geral o mais completo quadro sobre a economia brasileira do exercício findo.

6. Daí a importância de se produzir uma peça técnica e imparcial, orientação da qual as unidades técnicas envolvidas não se descuidaram, em especial a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e a Unidade Especializada de Auditoria Financeira (AudFinanceira), as quais parabeno, nas pessoas de seus Auditores-Chefes, Alessandro Aurélio Caldeira e Antônio Alves de Carvalho Neto, bem assim da Secretária-Geral de Controle Externo Ana Paula Sampaio Silva Pereira.

7. A judiciosa análise procedida pelo relator, bem assim as detalhadas informações colacionadas pelas unidades técnicas, consolidadas pela AudFiscal, externam, de forma adequada, a realidade das contas públicas e da atuação do governo federal no exercício passado. Contudo, gostaria de salientar alguns pontos que tenho por relevantes.

8. A economia brasileira teve um desempenho positivo no ano que se passou: o IPCA de 4,62% ficou dentro da meta de inflação (de até 4,75%); foi alçada à 9ª posição no *ranking* mundial, com o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de 2,91%; houve melhoria da balança comercial, que registrou um *superavit* de US\$ 98,9 bilhões; as reservas internacionais cresceram em 9,3%; e o risco-país sofreu queda, de acordo com a avaliação das agências *Fitch Ratings* e *S&P Global Ratings*.

9. Além disso, a economia nacional passou a ocupar a 49ª posição no *ranking* do Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index – GII*), da *World Intellectual Property Organization* (WIPO), que avaliou 132 economias. Em 2022, havia alcançado o 52º lugar.

10. Também melhorou na consolidação dos indicadores dos dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, no qual foi classificado em 50º lugar, com 73,69 pontos, do total de 100, ante o 52º lugar obtido em 2022.

11. Apesar de o Brasil ter apresentado alguns bons resultados de curto prazo na economia e ter melhorado em alguns rankings internacionais, o quadro fiscal é preocupante e pode comprometer a continuidade do desenvolvimento socioeconômico, dadas as limitações que poderão surgir ao financiamento das ações estatais.

12. Em 2023, a execução orçamentária do governo federal apresentou um *deficit* primário de R\$ 265,2 bilhões (2,44% do PIB), pelo critério “abaixo da linha” (que apura a variação da dívida líquida), adotado pelo Banco Central do Brasil, e *deficit* nominal de R\$ 879,1 bilhões (8,1% do PIB).

13. De acordo com projeções elaboradas no âmbito da AudFiscal com utilização da ferramenta *Public Debt Dynamics Tool* (DDT), é esperado um aumento da relação “dívida bruta do governo geral” (DBGG) frente ao PIB de 2024 a 2027, comparativamente ao ano de 2023, de 2,9 pontos percentuais, mesmo que cumpridos os ajustes fiscais previstos na LDO 2024. Isso porque o impacto negativo das despesas com juros deve superar os impactos positivos de outros fatores, como o crescimento do PIB e o resultado primário positivo, que terá efeitos tímidos na redução do estoque da dívida, segundo a projeção.

14. As pressões sobre o endividamento público limitam severamente os investimentos diretos do Estado em projetos de infraestrutura, primordiais para o desenvolvimento da capacidade produtiva do país. Ao longo dos anos, vem sendo reduzido o volume de recursos disponível para despesas discricionárias, como custeio e investimento. De 2010 a 2020, a proporção despesa discricionária/PIB passou de 3,4% para apenas 1,4%, com ligeira recuperação em 2023 (1,7%).

15. A despesa de investimento empenhada no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no exercício findo foi de R\$ 68,7 bilhões, dos quais 28,7% decorreram de emendas parlamentares. Considerando o valor global do Orçamento Geral da União (OGU) de R\$ 3.831,3 bilhões — aí não computada a rolagem da dívida —, o montante disponibilizado para investimentos foi bastante tímido: apenas 1,7% do total das despesas. Da dotação de R\$ 68,7 bilhões, foram liquidados apenas R\$ 31,11 bilhões.

16. O ano de 2023 foi o último do ciclo do PPA 2019/2023. O relatório pontua diversas melhorias no processo de elaboração e acompanhamento dessa importante peça de planejamento ao longo dos últimos anos, muitas delas em decorrência de diversos julgados desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 782/2016, 2.127/2017, 2.608/2018, 2.515/2019 e 3.090/2020, todos do Plenário.

17. Contudo, ainda se faz necessário o aperfeiçoamento do instrumento para que deixe de ser uma peça meramente formal, entendimento esse comungado pelo Ministro Jorge de Oliveira (Acórdão 2.516/2023-Plenário).

18. No relatório, foram examinados de forma sucinta 12 programas finalísticos, objeto de fiscalização pelo TCU, mas gostaria de me ater ao programa 3006, “*Transporte terrestre e trânsito*”, por dizer respeito a uma área de reputo de extrema relevância para o crescimento brasileiro: a infraestrutura.

19. Consoante anotado no relatório, o programa em tela integra o esforço governamental para melhorar a eficiência e segurança do sistema de transporte terrestre e tem como diretriz a ampliação do investimento privado, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica. Nesse contexto, as concessões e parcerias com a iniciativa privada são essenciais para a ampliação e melhoria da infraestrutura de transportes, o que não dispensa, por evidente, a participação da União no financiamento parcial das políticas públicas.

20. De acordo com as avaliações técnicas, o programa foi o que apresentou o pior alcance da meta estabelecida para o objetivo, apenas 47,5% do projetado, devido, principalmente, ao baixo desempenho do subíndice “concessões rodoviárias”, sem nenhum resultado alcançado no exercício, contra uma estimativa de concessão de 15.433 km. Apesar de ter ocorrido leilões de 1.077 km de rodovias na região Sul (trechos federais e estaduais), os contratos só vieram a ser assinados em janeiro de 2024.

21. A ausência de resultado do subíndice “concessões rodoviárias” é justificada na Prestação de Contas do Presidente da República como decorrência da elaboração da Política Nacional de Outorgas Rodoviárias e da necessidade de adequação dos projetos de concessão às novas diretrizes e regras.

22. Todavia, a equipe técnica do TCU relembra que as fiscalizações recentes apontaram, para além de indícios de irregularidade, falhas importantes, como falta de planejamento dos empreendimentos; demora para elaboração, análise e aprovação de projeto básico; e autorização para início da execução das obras sem conclusão do projeto básico.

23. De outro lado, houve superação das metas estipuladas para “Construção ou adequação de rodovias” e “Manutenção de rodovias”, mas irregularidades foram apontadas em diversos processos de fiscalização apreciados por esta Corte em 2023 — a exemplo da BR 135/MG (Acórdão 1.912/2023-Plenário, de minha relatoria) e da BR 163/SC (Acórdão 1.962/2023-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes).

24. No exercício de 2023, foram liquidados no programa “*Transporte terrestre e trânsito*” R\$ 9,25 bilhões de uma dotação total de R\$ 14,7 bilhões do OFSS, ou seja, 62,9%, segundo dados obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Nos últimos quatro anos, a média ponderada de liquidação das despesas no programa foi de 59,1%.

25. No tocante ao transporte ferroviário, o relatório informa que foram assentados apenas 10,29 km no exercício, ante uma meta de 22,92 km, o que decorreria da necessidade de novas contratações para a continuidade das obras, segundo o Poder Executivo. E, no âmbito do Fiscobras 2023, o Tribunal identificou descompasso do cronograma físico-financeiro das obras de construção do Lote 5F da Fiol, com possível atraso na entrega do empreendimento, cuja integridade pode vir a ser comprometida em virtude da demora na execução de serviços essenciais à proteção da terraplanagem e do meio-ambiente (Acórdão 2.176/2023-Plenário, rel. Ministro Augusto Sherman).

26. O maior volume de investimento do setor público federal é feito por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI), a que se refere a Constituição Federal no seu art. 165, § 5º, II. Essa peça orçamentária abrange apenas as empresas não dependentes, no total de 46, sendo 7 do setor financeiro. É de se mencionar a privatização de 4 empresas do setor produtivo (Refinaria de Manaus S.A., Paraná Xisto S.A., Companhia Docas do Espírito Santo e Trens Urbanos de Minas Gerais), sendo 3 em 2022, a despeito de constarem da peça orçamentária.

27. Em 2023, houve crescimento de 47,9% da dotação orçamentária aprovada (inclusive créditos adicionais), que atingiu R\$ 144,53 bilhões, contra R\$ 97,74 bilhões em 2022, o que representou um crescimento nominal de 47,9%. Contudo, considerada a execução orçamentária, o crescimento no ano de 2023 foi menor: 29,8%. Isso porque foram executados apenas R\$ 66,7 bilhões do total previsto (execução média de 46,2%), ao passo que, em 2022, foram executados R\$ 51,4 bilhões do OI.

28. Deve-se lembrar que mencionar que esses valores não incluem inversões financeiras, na forma disciplinada no § 1º do art. 49 da LDO 2023, de modo a tornar o OI compatível com os conceitos da Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações).

29. Mas, para além dos importantes investimentos em infraestruturas, tanto do poder público quanto do setor privado, um importante fator para o desenvolvimento nacional são as políticas regulatórias, que podem contribuir para estimular a competitividade da economia nacional ou, ao contrário, prejudicá-la.

30. Nessa linha de raciocínio, não poderia deixar de mencionar o excelente trabalho de fiscalização realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Ferroviária e Portuária (AudPortoFerrovia) na Agência Nacional de Transportes Aquaviários, dentre outros órgãos, com o objetivo de verificar o funcionamento do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e seus impactos na atuação dos operadores portuários. De caráter prospectivo, o levantamento de auditoria jogou luzes sobre um problema crônico do setor portuário brasileiro.

31. A exigência de contratar trabalhadores do OGMO é frequentemente apontada como causa principal da ineficiência do setor portuário nacional, especificamente no que concerne aos operadores portuários dos portos organizados, uma vez que os terminais de uso privado podem contratar livremente seus trabalhadores.

32. Eventual ineficiência portuária, decorrente das políticas de contratação de trabalhadores, que podem representar até 75% do custo operacional de um porto, segundo informado na fiscalização, impacta diretamente o custo-Brasil e a competitividade do produto nacional.

33. Veja-se que, em tese, a existência do OGMO deveria representar uma importante economia de escala para os agentes portuários, pois evita que se tenha que manter contratos de trabalho por tempo indeterminado, com os percaucos decorrentes da sazonalidade.

34. Contudo, o histórico não tem sido favorável a esse modelo. A fiscalização apontou importantes fatores de risco do modelo de contratação adotado, como, por exemplo, a solidariedade de todos os operadores portuários e do OGMO pelo não cumprimento das obrigações trabalhistas de um dos operadores; falta de qualificação de parte dos quadros do OGMO, apesar da existência de recursos no Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM) para capacitação do trabalhador avulso; e ausência de instrumentos que permitam ao OGMO gerenciar com liberdade seu quadro de pessoal, tendo em vista a quase impossibilidade de dispensa dos empregados, do que resulta a elevada idade média do trabalhador avulso (em 2021, 88,3% dos trabalhadores do OGMO possuíam mais de 40 anos, sendo 60,7% do total com idade superior a 50 anos), situação incompatível com o vigor físico exigido desse tipo de trabalhador.

35. Como se pode ver, por vezes os entraves para o crescimento econômico setorial não estão relacionados à falta de fontes de financiamento, mas à própria atividade regulatória do estado.

36. Feitas essas considerações, louvando mais uma vez a qualidade do trabalho apresentado, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pelo eminente relator Ministro Vital do Rêgo, no sentido



de que o Congresso Nacional aprove, com ressalvas, as contas do Presidente da República do exercício de 2023. Manifesto igualmente minha concordância com as propostas de recomendação e de alertas a serem expedidos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores.

Na octagésima nona oportunidade, o Tribunal de Contas da União, por meio de seu colegiado maior, reúne-se em sessão solene, para cumprir a primeira das atribuições que lhe é designada pela Carta da República, insculpida no art. 71, inciso I, da Constituição da Federal, qual seja, a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2023, mediante parecer prévio.

2. Saúdo o Ministro Vital do Rêgo, Relator destas contas, e toda a sua equipe técnica pela excelência do trabalho levado a efeito, que reflete a qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos a este Colegiado. Rendo loas, ainda, às unidades especializadas e aos demais servidores desta Casa que labutaram na construção do indigitado Projeto de Parecer daquela que pode ser considerada a mais nobre competência constitucional desta Casa de Contas.

3. Chamo atenção, mais uma vez – tal qual fiz na manifestação que apresentei na apreciação das Contas do Governo de 2017 –, do tema relativo à Previdência Social.

4. Naquela oportunidade, destaquei que o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, incluída a dos militares, havia apresentado majoração de gastos da ordem de 14%, ao passo que a arrecadação crescera 10%, indicando déficit de R\$ 86,3 bilhões.

5. No exercício de 2023, a situação parece ter se tornado mais delicada, dado que o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o RPPS, o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas – SPSMFA e a previdência paga no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF apresentaram em 2023, conjuntamente, déficit de R\$ 428,3 bilhões, resultado da diferença entre R\$ 638 bilhões de receitas arrecadadas e R\$ 1,066 trilhão de despesas empenhadas.

6. Para se ter uma ideia da materialidade desses números, trago à tona a informação de que, no caso do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, a receita arrecadada foi de R\$ 9,1 bilhões, enquanto a despesa girou em torno de R\$ 58 bilhões, gerando déficit de R\$ 49,7 bilhões, o que indica o baixo índice de 15,4% de custeio dos gastos pelas contribuições.

7. Malgrada a constatação de que, desde 2019, o déficit previdenciário do SPSMFA vem diminuindo, sendo 2023 1% inferior ao de 2022, em face do efeito das novas regras contributivas para a pensão militar aprovadas pela Lei 13.954/2019, é certo que o tema previdência como um todo inspira cuidados e deve ser objeto de permanente avaliação por parte do Governo Federal.

8. O quadro se torna mais complexo ao se ter presente o déficit do RGPS, da ordem de R\$ 315 bilhões, sendo que, no caso previdência rural, o montante arrecadado, de R\$ 8,6 bilhões, equivaleu a apenas 4,6% do valor desembolsado pela União em benefícios (R\$ 185,8 bilhões).

9. Alvissareira é a informação de que há previsão da realização de trabalho fiscalizatório a ser realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho – AudBenefícios com vistas a verificar o exame dos ingressos de recursos e gastos presentes e futuros, bem como a adequação dos regimes de previdência às normas vigentes e às projeções atuariais de longo prazo.

Feitas essas breves considerações, novamente registro meus encômios ao trabalho empreendido pelo Ministro Vital do Rêgo e pelas unidades especializadas e demais servidores que colaboraram para o projeto de Parecer Prévio que ora se examina. E acompanho na íntegra o Voto de Sua Excelência.

Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 1124/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.005/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidade: Presidência da República.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
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 sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos artigos 71, inciso I, da Constituição de 1988, 1º, inciso III, e 36 da Lei 8.443/1992, 1º, inciso VI, 221, 223 e 228 do Regimento Interno/TCU, em aprovar o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata nº 23/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/6/2024 – Contas do Presidente da República.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1124-23/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

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

Manifestação do Presidente

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Dignas Autoridades que prestigiam esta Sessão,

Inauguro a manifestação da Presidência com cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, pelos densos relatório e parecer prévio submetidos à apreciação deste Plenário. Como é habitual em Sua Excelência, as conclusões são expostas com fundamentação sólida e detalhamento preciso, refletindo sua já conhecida visão de homem público que valoriza o equilíbrio entre justiça, rigor técnico e adesão aos mais caros princípios da Administração Pública. Congratulo também todos os servidores da Casa que contribuíram para o resultado deste trabalho que ora é apresentado à sociedade brasileira.

Reafirmo como uma das diretrizes da minha gestão na Presidência do Tribunal o incentivo à transparência na administração pública, o fortalecimento do controle da responsabilidade fiscal e a promoção da eficiência dos gastos públicos. Acredito que o progresso na transparência e a tempestividade do controle possibilitam uma compreensão mais detida da situação fiscal do país, o que pode ser constatado no percuente Voto do eminente Relator.

Análise da Situação Fiscal de 2023

Nesse contexto, sob a perspectiva das variáveis macroeconômicas, o ano de 2023 seguiu dentro das expectativas, sinalizando o viés de recuperação econômica do país. A meta de inflação, medida pelo IPCA, fechou dentro do intervalo estipulado. O crescimento do PIB em 2,91% foi impulsionado pelo consumo das famílias, e a taxa de desocupação registrou considerável tendência de queda. Já a carga tributária brasileira, abrangendo as três esferas de governo, caiu de 33,07%, em 2022, para 32,44%, em 2023, embora a arrecadação tributária bruta tenha aumentado 0,93% no ano passado.

Houve melhora, ainda, na avaliação do risco-país, tendo importantes agências mundiais elevado a nota de crédito do Brasil, ressaltando a boa gestão da dívida pública, com grande participação de investidores nacionais, além de pontos positivos, como bons superávits comerciais, taxa de câmbio flexível e reservas internacionais suficientes.

Por sua vez, a arrecadação de receitas primárias líquidas superou as estimativas iniciais da lei orçamentária, alcançando **R\$ 1,9 trilhão**, enquanto as despesas primárias totalizaram **R\$ 2,13 trilhões**, principalmente devido ao pagamento de precatórios e ao crescimento dos benefícios previdenciários. Isso resultou em déficit primário efetivo de **R\$ 230 bilhões**. Todavia, pela estatística oficial, que é a do Banco Central do Brasil, cuja metodologia apura a variação da dívida pública ou as necessidades de financiamento do setor público, o **deficit primário efetivo foi de R\$ 264,5 bilhões, o maior desde 2016**, exceto pelo ano de 2020, afetado pela pandemia de covid-19.

Todavia, com as **deduções de R\$ 145 bilhões do resultado primário** levadas a efeito pela Emenda Constitucional 126/2022 (PEC da Transição), bem como a **exclusão**, por decisão do STF, de mais **R\$ 92,4 bilhões** para pagamento de precatórios e, ainda, **R\$ 3,8 bilhões** a título de apoio ao setor cultural, de acordo com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a União atingiu um **deficit formal de R\$ 23,3 bilhões, cumprindo a meta fiscal estabelecida para 2023**.

Dito de outro modo, **a meta estabelecida na LDO de déficit de R\$ 65,9 bilhões somente foi atingida em razão das exclusões de despesas aprovadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário.**

Atenção especial deve ser dada ao resultado financeiro dos regimes de previdência pública da União. Em 2023, os principais sistemas previdenciários brasileiros apresentaram um **déficit total de R\$ 428,3 bilhões**.

Nos últimos nove anos, o déficit previdenciário cresceu a uma média anual de 9,1% ao ano e seu incremento em 2023 foi influenciado principalmente pelo aumento de sentenças judiciais, precatórios, número de beneficiários e pela elevação do valor real do salário mínimo.

A despesa previdenciária representou **mais da metade das despesas primárias da União (despesas previdenciárias: R\$ 1,067 trilhão (50,8%))**, evidenciando a sobrecarga da Previdência sobre outros serviços públicos. **Podemos afirmar categoricamente que o Tesouro Nacional seria superavitário se excluíssemos a Previdência Social do cálculo do seu resultado primário.**

Renúncias Fiscais e Benefícios Tributários

Ademais, não poderia deixar de fazer relevante menção a uma questão que, em meu entendimento, merece grande destaque, uma vez que impacta, mesmo que indiretamente, de forma profunda, o resultado fiscal da União.

Segundo o Relatório, no exercício de 2023, os **benefícios tributários**, financeiros e creditícios alcançaram o montante projetado de R\$ 646,6 bilhões em 2023, o que corresponde a 34% sobre a receita primária líquida e a **5,96% do PIB**, sendo: **R\$ 519 bilhões de benefícios tributários** e R\$ 127,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Em 2023, foram instituídas **32 desonerações tributárias** (por meio de 30 atos normativos), cuja estimativa de impacto na arrecadação do ano foi de **R\$ 68,4 bilhões**, o que nos revela a dimensão do desafio da Equipe Econômica: patrocinar equilíbrio fiscal ao mesmo tempo em que setores da economia com grande capacidade de *lobby* abocanham nacos cada vez maiores de recursos que deveriam ingressar nas arcas do Tesouro.

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição das **renúncias tributárias em 2023** com relação à Constituição Federal, o ADCT, a LRF e à LDO 2023.

Foi constatada a inobservância de requisitos exigidos pelos normativos para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em face da ausência de condições como a projeção do impacto orçamentário-financeiro, a não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação.

Assim, foi consignada a **única irregularidade** do exame das presentes contas em face do descumprimento das sobreditas normas.

Desafios Futuros e Sustentabilidade Fiscal

Embora, em linhas gerais, os indicadores denotem resiliência da nossa economia e apontem para um cenário de recuperação econômica, é cediço que a situação fiscal do país exige análise e cuidado contínuos. Tenho dito recentemente que 2023 foi um ano de *waiver* fiscal dado pelo Congresso Nacional com a emenda constitucional da transição; portanto, praticamente todas as regras de finanças públicas foram suavizadas.

Tenho a convicção de que se continuarmos a depender de *waivers*, como vimos em 2023, comprometeremos seriamente a credibilidade fiscal do país. Essa credibilidade é um dos fatores determinantes para a decisão de investimento dos empresários. A falta de rigor fiscal e a constante busca por exceções às regras estabelecidas transmitem uma imagem de instabilidade e

imprevisibilidade, afastando os investidores, em especial quando sabemos que são eles que financiam a nossa dívida, da ordem de R\$ 6,6 trilhões (60,8% do PIB).

Por isso, os próximos anos serão ainda mais desafiadores, o que vai exigir daqueles que administram as finanças públicas do Brasil uma prudência adicional.

Ademais, a aprovação do Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar 200/2023) traz à tona um novo mecanismo de controle do endividamento, com implicações profundas para o equilíbrio das finanças públicas. Este novo arcabouço fiscal exige uma abordagem criteriosa e bem fundamentada por parte desta Corte.

Dentre outras pautas relacionadas, acredito verdadeiramente que devemos promover um debate mais contundente em direção à agenda de redução das despesas, e não apenas de ampliação das receitas, como forma de cumprimento das metas propostas pelo novo marco fiscal.

É preciso discutir seriamente sobre reforma administrativa e fim dos supersalários, de revisão das atividades enquadradas no Simples Nacional, de eliminação de desperdícios, ampliação de eficiência dos gastos públicos, ajuste – pontual que seja – em regras previdenciárias e na indexação dos benefícios ao salário mínimo.

Insisto na tese de que a sustentabilidade fiscal é um dos principais alicerces para a garantia de um ambiente de negócios atrativo para o Brasil e com foco no desenvolvimento sustentável. Portanto, é imperativo que adotemos uma postura firme em relação a esse objetivo, não apenas para garantir que as finanças públicas estejam equilibradas, mas para criar um ambiente de estabilidade e previsibilidade econômica que é essencial para atrair investimentos privados.

Um país com finanças públicas sólidas transmite confiança aos investidores, reduzindo o risco percebido e incentivando a entrada de capitais.

Promoção do Investimento Privado e Consensualismo na Administração Pública

Nesse contexto, temos visto com otimismo algumas medidas que o Poder Executivo está adotando para movimentação do capital privado, a exemplo das otimizações de contratos promovidas pelos ministérios relacionados à infraestrutura.

Além disso, ganha notável destaque atualmente o consensualismo na administração pública, ferramenta poderosa para promoção de um ambiente de negócios mais favorável. Nessa conjuntura, a criação da **Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos** (SecexConsenso) pelo TCU é um passo fundamental para a promoção de um ambiente de negócios mais estável e previsível. Esta secretaria tem como objetivo principal o desentrelaçamento de investimentos que estão estagnados devido a disputas e desequilíbrios contratuais, proporcionando um ambiente onde as divergências podem ser resolvidas de forma construtiva e eficiente.

Desse modo, o esforço do governo, com o qual o TCU tem colaborado, atuando como mediador técnico dentro dos limites de sua competência constitucional, assegura que os projetos sejam viáveis e juridicamente seguros, aumentando a confiança dos investidores.

Ademais, a análise prévia das minutas de editais de concessões pelo TCU funciona como um selo de qualidade e viabilidade do projeto, conferindo segurança ao investidor. Esse processo técnico e aprofundado dentro do TCU reduz a judicialização, desobrigando o Poder Judiciário de decidir questões complexas sobre as quais não possui expertise técnica e, portanto, acelerando a implementação dos projetos. A garantia de contratos equilibrados e juridicamente seguros é crucial para atrair e manter o investimento privado no país.

Para concluir, é imperativo ressaltar a importância da continuidade do esforço coletivo e coordenado entre os diversos atores da administração pública e a sociedade. O compromisso com a responsabilidade fiscal, a transparência e a eficiência deve ser perene e imutável, garantindo que as políticas e medidas adotadas hoje fortaleçam as bases para um desenvolvimento sustentável e inclusivo amanhã.

Enfrentamos desafios consideráveis, mas com a determinação e a colaboração que têm sido a marca deste Tribunal, não tenho dúvida de que conseguiremos promover um ambiente mais justo e próspero para todos os brasileiros. A solidez das contas públicas e a confiança que daí advém são fundamentais para a atração de investimentos e para a construção de um futuro de oportunidades e crescimento.

Como disse Ruy Barbosa, na exposição de motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas da União:

“(…) Referimo-nos à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema *saibo*, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado.

(…)

O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer forma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós, e revista o *caracter* de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes.

(…)

Cumprе à República mostrar, ainda neste *assumpto*, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no *regimen* constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal.

(…)

O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.”

Por fim, reitero minhas felicitações ao Ministro Relator Vital do Rego e a todos os participantes na confecção do relatório, pela excelência e profundidade das análises realizadas. Da mesma forma, congratulo meus estimados pares, Senhores Ministros e a Senhora Procuradora-Geral, pelo contínuo apoio que têm oferecido no cumprimento desta tão importante missão constitucional. Que possamos, juntos, continuar a promover a transparência, a responsabilidade fiscal e a eficiência na administração pública, garantindo um futuro de desenvolvimento sustentável para o Brasil.

Muito obrigado pela presença de todos nesta solenidade.

BRUNO DANTAS
Presidente

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.468/2024-GABPRES

Processo: 010.005/2024-2

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN

Destinatário: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA
LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 25/06/2024

(Assinado eletronicamente)

PEDRO IVO MARQUES DE MELO

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