



CONGRESSO NACIONAL

AVISO (CN) Nº 8, DE 2025

(nº 342/2025, na origem)

Encaminha cópia do Acórdão nº 754/2025, que trata de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 3º bimestre de 2024, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, particularmente quanto ao cumprimento das metas fiscais, à aderência aos limites constitucionais e legais e à conformidade com as regras de limitação de empenhos e movimentação financeira, além dos bloqueios orçamentários.

AUTORIA: Tribunal de Contas da União

DESPACHO: À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PUBLICAÇÃO: DCN de 29/05/2025



[Página da matéria](#)

Aviso nº 342 - GP/TCU

Brasília, 15 de abril de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 754/2025 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 2/4/2025, ao apreciar o processo TC-017.469/2024-4, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

O mencionado processo trata de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 3º bimestre de 2024, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, particularmente quanto ao cumprimento das metas fiscais, à aderência aos limites constitucionais e legais e à conformidade com as regras de limitação de empenhos e movimentação financeira, além dos bloqueios orçamentários.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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

ACÓRDÃO Nº 754/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.469/2024-4
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessadas: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (00.394.460/0216-53); Secretaria de Orçamento Federal - MP (00.489.828/0008-21); Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 3º bimestre de 2024, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, particularmente quanto ao cumprimento das metas fiscais, à aderência aos limites constitucionais e legais e à conformidade com as regras de limitação de empenhos e movimentação financeira, além dos bloqueios orçamentários,

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

9.1. informar o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Fazenda, a Controladoria-Geral da União, a Casa Civil da Presidência da República e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.2. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 10/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0754-10/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, observando-se, em especial, o cumprimento das metas fiscais, a aderência aos limites constitucionais e legais e a conformidade com as regras de limitação de empenhos e movimentação financeira, bem como os bloqueios orçamentários referentes ao 3º bimestre de 2024.

2. Destaco, inicialmente, que este processo já foi objeto de apreciação por intermédio do Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, ocasião em que foi expedido alerta quanto à possibilidade de a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal em virtude da frustração na arrecadação de item específico de receita primária, denominado “CARF – Voto de qualidade”, fato ocorrido durante o período sob exame.

3. Naquela oportunidade, a análise havia se restringido ao item de receita mencionado, sem contemplar a integralidade das questões afetas a esta modalidade de acompanhamento. Após a conclusão dos trabalhos, a unidade técnica novamente submeteu proposta de encaminhamento, que contemplava, entre outros, os seguintes comandos:

“a) firmar entendimento, com base no art. 16, inc. V, do Regimento Interno deste Tribunal, de que o princípio do orçamento impositivo não impede a limitação de empenho em montante superior àquele estritamente necessário ao atingimento do limite inferior da meta fiscal, tendo em vista o disposto no art. 165, § 11, e no art. 164-A, ambos da Constituição da República, que submetem o referido princípio ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais, e exige que a União conduza sua política fiscal de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis.

b) alertar o Poder Executivo Federal, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, combinado com o arts. 4º, § 5º, incisos I e IV, e 9º, caput, da mesma lei, de que as receitas de concessões e permissões, estimadas no valor de R\$ 24,3 bilhões na avaliação do 3º bimestre de 2024, arrecadaram, até o final de junho, apenas 11,8% do valor previsto no ano, destacando-se o risco associado às incertezas sobre o cronograma dos ajustes em contratos ferroviários, conforme destacado pela STN (peça 33) e à possibilidade de atraso no cronograma da autorização para exploração por agentes privados da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, o que representa fatores que elevam os riscos de não cumprimento das metas fiscais ao final do exercício.

(...)”

4. Em virtude do alerta complementar proposto para o mesmo período sob averiguação, determinei a adoção dos procedimentos dispostos na Resolução-TCU 142/2001:

“Art. 5º. ...

§ 2º, na hipótese de o relatório conclusivo da unidade técnica conter proposta de emissão do alerta (...):

a) a unidade técnica poderá conceder prazo improrrogável de cinco dias para manifestação facultativa dos gestores envolvidos.”

5. Não é demais recordar que, quanto ao tema, a Lei Complementar 101/2000 assim dispõe:

“Art. 59...

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

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º [item vetado] e no art. 9º;

(...)

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

(...)” (grifei)

6. A legislação de regência não exige, portanto, seja expedido alerta para cada item de receita que poderá não ser realizado, mas para o agregado de receitas que possa não comportar o cumprimento de metas fiscais. É dizer: a preocupação legal é com o descumprimento da meta de resultado primário ou nominal, não com a falta de arrecadação de itens de receitas específicas; por isso, é importante que os trabalhos sejam empreendidos para avaliar o conjunto das informações, não aspectos pontuais.

7. No *decisum* mencionado, o alerta somente foi expedido para um item específico de receita em virtude da expressiva diferença entre os valores previsto e executado até então, da incerteza em torno dessa estimativa e do impacto que eventual frustração poderia trazer aos resultados fiscais de 2024, fatos que ensejaram o dever de diligência por parte desta Corte de Contas.

8. Ouvidos os órgãos fazendários, a nova proposta de encaminhamento limitou-se à reiteração da fixação de entendimento supramencionada, sem expedição de alertas.

9. Neste momento, portanto, apresento, em breve síntese, os principais resultados relacionados ao 3º bimestre de 2024 (maio e junho), sem embargo de ressaltar que a versão final do relatório de acompanhamento só foi encaminhada ao meu gabinete no final de fevereiro e que o cenário posterior de cumprimento da meta fiscal (ocorrido na data desta deliberação) não enseja a expedição de encaminhamentos adicionais.

II

10. Sobre o mérito, a unidade técnica formulou diversas questões, utilizando-se de documentos como o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), além de consultas ao sistema Siafi e respostas às diligências encaminhadas aos gestores.

11. Em síntese, verificou-se, para o período de referência, elevação das projeções de crescimento real do PIB e da inflação nos 2º e 3º bimestres de 2024, em cotejo com os valores da Lei Orçamentária Anual (LOA). A previsão de PIB nominal para o 3º bimestre de 2024 foi ajustada para R\$ 11,521 trilhões, compatível com as estimativas de mercado, que indicavam R\$ 11,505 trilhões.

12. No que se refere às receitas primárias, o RARDP do 3º bimestre apontou o montante total de R\$ 2,698 trilhões – redução de R\$ 6,363 bilhões (-0,2%) relativamente à avaliação anterior –, ao passo que a receita líquida projetada foi de R\$ 2,168 trilhões, com queda de R\$ 13,245 bilhões.

13. Para fins de acompanhamento fiscal, as receitas são normalmente classificadas em três grandes grupos: (i) administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), excetuando-se o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); (ii) arrecadação líquida para o RGPS; e (iii) não administradas pela RFB. Observou-se que a redução nas projeções decorreu, sobretudo, do segundo grupo, com queda de R\$ 5,151 bilhões (-0,8%).

14. A redução da estimativa da “receita total” foi influenciada principalmente pela redução de 0,8% da “arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”, de R\$ 5.151,1 milhões. Já a redução de R\$ 11.716,4 milhões em “outras receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB)” foi contrabalançada pelo aumento de R\$ 12.546,3 milhões no “Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais”; outra variação que afetou a “receita líquida” foi a relacionada ao

aumento de R\$ 8.219,3 milhões na rubrica “FPE/FPM/IPI-EE”, tendo sido as demais variações de menor monta.

15. No que concerne às despesas primárias, estimaram-se R\$ 2,229 trilhões para 2024, frente aos R\$ 2,208 trilhões projetados no 2º bimestre – um acréscimo de R\$ 20,659 bilhões (0,9%) –, com as maiores variações atinentes a despesas obrigatórias e créditos extraordinários. A execução efetiva no 3º bimestre foi inferior à projetada em cerca de R\$ 20,292 bilhões (-4,6%), o que, segundo a equipe de auditoria, favoreceu o cumprimento das metas fiscais do exercício financeiro.

16. A Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2024) havia estabelecido resultado primário de zero para o exercício de 2024, com intervalo de tolerância de 0,25% do PIB. O RARDP do 3º bimestre projetou déficit de R\$ 3,8 bilhões, abaixo do limite inferior da meta fiscal, mas ainda sujeito a ajustes ao longo do exercício, principalmente devido às incertezas na arrecadação das receitas extraordinárias estimadas.

17. A execução orçamentária e financeira mostrou-se compatível com a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), inclusive no que diz respeito à “regra de ouro”, que se manteria atendida com margem de suficiência de R\$ 18 bilhões.

III

18. Quanto à proposta de fixação de entendimento, deixo de acolhê-la, no momento, por três motivos principais.

19. O primeiro deles está no fato de a proposta haver sido suscitada no contexto de possibilidade de não cumprimento de metas fiscais, ainda no primeiro semestre do exercício passado, quando pairavam dúvidas substantivas, o que não ocorreu ao final do exercício financeiro.

20. O segundo, no aprofundamento e amadurecimento que o tema merece. Nesse sentido, não posso deixar de destacar que o modelo atual do Regime Fiscal Sustentável (RFS) corresponde ao que é denominado pela literatura como “segunda geração de regras fiscais”¹, adotado por países como Alemanha² e Suécia³; no Brasil, funciona em conjunto com o modelo de “primeira geração de regra fiscal”, essencialmente contemplado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

21. Tal modelo compreende regras mais sofisticadas e flexíveis, incorporando aspectos como qualidade do gasto, sustentabilidade fiscal de longo prazo e estabilização econômica, além de considerar o ciclo econômico e outras variáveis estruturais. Essas regras surgiram como resposta às limitações das anteriores, que falharam em conter excessos fiscais e se mostraram pró-cíclicas⁴.

22. São exemplos típicos de regras desse tipo de modelo: a) as estruturais de resultado fiscal, que ajustam a meta de superávit ou déficit conforme o momento do ciclo econômico (como na regra chilena, que usa o “resultado estrutural”); b) aquelas com cláusulas de escape, que permitem descumprimento da regra em situações excepcionais (como crises econômicas e pandemias); e c) as com mecanismo de correção, que preveem ações automáticas ou progressivas caso as metas não sejam cumpridas.

¹ “Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro”, por Brochado, A. *et al.* em Textos para Discussão 31/2019.

² “Schuldenbremse” (freio da dívida): regra constitucional que limita déficit estrutural a 0,35% do PIB e permite exceções em crises, mas exige plano de retorno (em Câmara alta do Parlamento alemão aprova reforma fiscal histórica, em www.terra.com.br, acesso em 25/3/2025).

³ “O modelo sueco – uma narrativa histórica”, por Kappes, S.A. em Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XX – V. 2 - N. 40 – Dezembro de 2018.

⁴ “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability”, por Eyraud, L. *et al.* Em IMF Staff Discussion Note, April 2018.

23. O RFS introduziu metas de resultado primário com bandas e cláusulas de escape, configurando-se em modelo, portanto, mais flexível e focado no equilíbrio sustentável. Entre as suas vantagens estão a de evitar cortes drásticos em momentos ruins, pois ainda permite algum crescimento das despesas (mesmo que baixo), a de evitar expansão descontrolada nos bons momentos, porquanto, mesmo que a receita cresça muito, a despesa não pode elevar-se na mesma proporção e de criar incentivo institucional ao cumprimento da meta, já que o não cumprimento limita a margem de manobra do Executivo.

24. Nesse sentido, a literatura prevê que o contingenciamento – essencial para garantir o cumprimento da regra nos modelos de primeira geração – ainda existe e é necessário para a segunda; todavia, não é o único instrumento de ajuste.

25. Até mesmo a “regra de ouro” – de caráter constitucional – vem sendo abandonada do arcabouço de regras fiscais em diversos países, como Inglaterra e Alemanha⁵; e mesmo naqueles países que ainda a adotam, sua aplicação tem sido pouco efetiva⁶.

26. Esses e outros aspectos devem ser mais bem compreendidos antes de ser expedido qualquer mandamento cogente.

27. O terceiro motivo reside na possibilidade de imposição – inadequada sob o aspecto hermenêutico - de interpretação expansiva de regras restritivas que veiculam ressalvas e exceções, que pode, inclusive, levar ao enfraquecimento do próprio modelo implementado pelo gestor da política pública.

28. Somam-se aos anteriores a avaliação do juízo se necessidade e utilidade da decisão mandamental.

29. Nesse sentido, entendo que o tema merece estudo aprofundado, em processo especificamente constituído para tal finalidade, que contemple análises mais amplas e profundas sobre o regime de regra fiscal adotado, bem como oportunizada a construção participativa de deliberações a que se refere a Resolução-TCU 315/2020.

30. Acolho, assim, as demais conclusões alvitadas pela unidade técnica em diversas instruções integrantes destes autos e o encaminhamento proposto no sentido de tão somente informar os diversos órgãos fazendários e de controle e legislativos sobre o resultado deste processo.

Ressalto, ainda, que acompanhamentos como este têm potencial de melhorar a transparência dos relatórios do governo federal, estimular o cumprimento das disposições da LRF e do RFS, além de fornecer subsídios importantes para a atuação do Congresso Nacional.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de abril de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

⁵ “Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro”, por Brochado, A. *et al.* em Textos para Discussão 31/2019.

⁶ No âmbito da OCDE, apenas dois países ainda utilizam a “regra de ouro”: República Tcheca e Japão. O caso deste último é ilustrativo: embora a regra exista desde 1947, desde 1975 (com exceção do período 1990-1993) o governo requisitou permissão para descumpri-la. Na prática, a regra não tem nenhum efeito sobre o orçamento. Ver LLEDÓ *et al* (2015).

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 017.469/2024-4

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

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

Interessados: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (00.394.460/0216-53); Secretaria de Orçamento Federal - MP (00.489.828/0008-21); Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO. 3º BIMESTRE DE 2024. RESULTADO PRIMÁRIO DENTRO DA META. CUMPRIMENTO DA “REGRAS DE OURO”. ALERTA EXPEDIDO. DESNECESSIDADE DE ALERTAS ADICIONAIS. PROPOSTA DE FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO. NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO. INFORMAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma necessários, a instrução expedida pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 10):

“I. INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo Geral

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 2.524/2023-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus (TC 037.770/2023-3), e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre de 2024, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001.

I.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 18), estabeleceram-se três objetivos específicos: i) examinar os agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; ii) abordar questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliar o cumprimento dos ‘Limites individualizados de despesas primárias’ e da ‘Regra de Ouro’. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Análise dos Agregados Fiscais condicionantes do Resultado Primário

Q1. A grade de parâmetros macroeconômicos, com maior interferência nos níveis de arrecadação das receitas administradas e previdenciárias (PIB, Expectativa de Inflação, Câmbio e Massa

Salarial), comportou-se conforme as previsões da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)?

Q2. Os parâmetros eventualmente ajustados são coerentes com as expectativas de mercado?

Avaliação das Receitas Primárias

Q3. Qual a variação entre a arrecadação prevista na LOA/Decretos de programação orçamentária e financeira e as projeções de receita do RARDP?

Q4. A previsão de receitas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a receita realizada?

Q5. As projeções de receitas apresentam conformidade com a evolução das receitas primárias em valores constantes?

Q6. Quais os principais itens da Receita Primária que sofreram variação?

Q7. A projeção do efeito adicional em 2024 do retorno do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) é factível?

Q8: A projeção de concessões e permissões ferroviárias e exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa é factível?

Avaliação das Despesas Primárias

Q9. Qual a variação entre as despesas fixadas na LOA e a projeção de despesas no RARDP do bimestre?

Q10. A projeção de despesas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a despesa realizada?

Q11. As projeções de despesas apresentam conformidade com a evolução das despesas primárias em valores constantes?

Q12. Quais os principais itens das Despesas Primárias obrigatórias que sofreram variação?

Q13. O RARDP do bimestre deixou de contemplar despesas primárias ou projeções consistentes?

Análise do Resultado Primário e Nominal

Q14. O Resultado Primário apurado do Governo Central (OFSS) e das Empresas Estatais Federais (PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO 2024 e decretos de programação orçamentária e financeira?

Q15. Quais os fatores condicionantes da discrepância estatística no resultado primário do PDG?

Execução Orçamentária e Financeira

Q16. Quais os principais itens da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo federal para o exercício de 2024?

Q17. Há algum padrão atípico no empoçamento comparado ao mesmo período dos anos anteriores?

Q18. A Base de Contingenciamento foi calculada em conformidade com o disposto na LDO?

Q19. A política de limitação de empenho focada na banda inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado fiscal durante o exercício ameaça o cumprimento da meta ao final do exercício?

Avaliação do 'Limite de Despesas'

Q20. Houve abertura de crédito suplementar ou especial que tenha ampliado o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites (art. 3º, § 5º, da LC 200/2023)?

Q21. Quais os principais itens da projeção atual das despesas primárias sujeitas aos limites do 'Regime Fiscal Sustentável' (art. 3º da LC 200/2023) que sofreram variação no bimestre?

Q22. Os bloqueios orçamentários realizados estão em conformidade com a legislação e a LC 200/2023 (art. 3º, § 7º)?

Q23. A limitação de empenho e pagamento tem preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública?

Acompanhamento da 'Regra de Ouro'

Q24. Quais as projeções apresentadas para cumprimento da 'Regra de Ouro' no exercício?

I.3. Metodologia

3. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. A metodologia envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 14.791/2023 (LDO 2024), a Lei 14.822/2024 (LOA 2024), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), os Decretos de programação orçamentária e financeira 11.927/2024, 11.969/2024, 12.037/2024 e 12.120/2024, o RARDP do 3º bimestre de 2024, o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) referente a junho de 2024 e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente a junho de 2024, bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de junho de 2024.

I.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2024 para o exercício de 2024, ou seja, receita total de R\$ 2.719.904,9 milhões e despesa total de R\$ 2.182.932,3 milhões, e, considerando-se as projeções após a execução no 3º bimestre de 2024, respectivamente, R\$ 2.698.112,3 milhões e R\$ 2.229.630,5 milhões, conforme o RARDP do 3º bimestre de 2024 (peça 4, pp. 13 e 22).

6. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

II. ANÁLISE DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

7. Neste capítulo são analisadas as questões 1 e 2 da matriz de planejamento.

8. Em vista do Anexo II, inciso XV, da LDO 2024, os parâmetros macroeconômicos, a serem elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO, devem ser utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e conter, para os exercícios de 2023 e 2024, entre outros dados, a variação real e nominal do PIB, a massa salarial dos empregados com carteira assinada, o preço médio do barril de petróleo tipo Brent, a média da taxa de câmbio do dólar americano, a Taxa de Longo Prazo (TLP), a taxa de juros Selic, e os índices de inflação (IGP-DI, IPCA e INPC).

9. Por força do disposto no art. 71, § 4º, inciso II, da LDO 2024, o Poder Executivo federal divulgará em sítio eletrônico a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis até o vigésimo segundo dia após o encerramento de cada bimestre. Constam da tabela seguinte as previsões dos principais parâmetros macroeconômicos empregados pelo Poder Executivo para as projeções e as memórias de cálculo da estimativa apurada ao final do 3º bimestre de 2024. A última coluna contém as expectativas de mercado para alguns parâmetros, apresentadas no Boletim Focus publicado semanalmente pelo Banco Central do Brasil (Bacen), calculados com base nas informações prestadas nos trinta dias anteriores à data a que se refere, valendo-se da mediana das

estimativas de cerca de 140 instituições habilitadas, majoritariamente bancos, gestores de recursos, distribuidoras e corretoras, além de consultorias e outras empresas não-financeiras.

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos Projetados para 2024

Item	LOA 2024 (a)	Avaliação 2º Bimestre (b)	Avaliação 3º Bimestre (c)	Diferença (d)=(c)-(b)	Previsões do Mercado 02/08/2024
PIB Real (%)	2,19	2,45	2,54	0,09	2,20
PIB Nominal (R\$ bilhões)	11.368,00	11.572,17	11.521,68	-50,49	n.d.
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	3,55	3,70	3,90	0,20	4,12
INPC acumulado (%)	3,25	3,50	3,65	0,15	n.d.
IGP-DI acumulado (%)	4,00	3,50	3,60	0,10	n.d.
Taxa Over - Selic - Acumulada Ano (%)	9,80	10,31	10,64	0,33	n.d.
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,03	5,04	5,20	0,16	5,30
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	82,34	82,65	84,43	1,78	n.d.
Salário-Mínimo (R\$)	1.412,00	1.412,00	1.412,00	0,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	8,46	10,46	10,95	0,49	n.d.

Fontes: RARDP (peça 4, p. 12) e Relatório de Mercado Focus – Bacen (peça 5).

10. Respondendo à Q1, tem-se que projeções de crescimento real do PIB e da inflação subiram na avaliação do 2º bimestre e do 3º bimestre em comparação com projeção feita na LOA 2024. A projeção do PIB nominal passou de R\$ 11.368,00 bilhões na LOA 2024 para R\$ 11.521,17 bilhões no 3º bimestre. A projeção baseada nas estimativas do mercado é de R\$ 11.505,39 bilhões, inferior em apenas 0,14% em comparação com a projeção do RARDP do 3º bimestre.

11. Conforme explanado no item 3.2 do RARDP do 3º bimestre de 2024 (peça 4, p. 12), a projeção das receitas da União segue, de modo geral, um modelo incremental, em que se utilizam os principais parâmetros de projeção das contas públicas sobre uma base de cálculo composta pela arrecadação realizada no ano imediatamente anterior, excluídas da base de projeção as receitas extraordinárias. Aplicam-se a essa base, também, os efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

12. Pelo que foi analisado, em relação à Q2, pode-se afirmar que as alterações das projeções para o PIB e para a inflação, os dois parâmetros que mais influenciam as estimativas de receitas e despesas, estão compatíveis com as estimativas do mercado.

III. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS

13. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5, 6, 7 e 8 da matriz de planejamento.

III.1. Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para o exercício de 2024

14. Os relatórios de avaliação bimestral são elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sob coordenação técnica da primeira. As projeções integrantes dos mencionados relatórios incumbem primordialmente a essas secretarias, além da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com base em grade de parâmetros formulada pela SPE, de acordo com a vigente matriz de responsabilidades aprovada pela Resolução da Junta de Execução Orçamentária (JEO) 11/2024.

15. Segundo o RARDP do 3º bimestre de 2024 (peça 4, p. 13), em confronto com a previsão da avaliação feita no 2º bimestre, estima-se que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.698.112,3 milhões, ou seja, redução de R\$ 6.363,3 milhões (variação de -0,2%). Enquanto a receita líquida estimada é de R\$ 2.168.256,2 milhões, com redução de R\$ 13.245,9 milhões (variação de -0,6%). Como resultado, a projeção para a Receita Primária Líquida ficou R\$ 23.738,8 milhões abaixo à da LOA 2024, corroborando, até o momento, o que foi informado no item 9.1.1 do Acórdão 47/2024 – TCU – Plenário, proferido no âmbito do processo TC 033.438/2023-4, de que a projeção da receita primária líquida para 2024 estava superestimada.

16. A receita primária total é composta por três grandes grupos: 'Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS'; 'Arrecadação Líquida para o RGPS'; e 'Receitas não Administradas pela RFB'. A redução da estimativa da 'Receita Total' foi influenciada principalmente pela redução da 'Arrecadação Líquida para o RGPS', de R\$ 5.151,1 milhões (-0,8%). A redução de R\$ 11.716,4 milhões nas 'Outras Receitas Administradas pela RFB' foi contrabalançada pelo aumento de R\$ 12.546,3 milhões no 'Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais'. Outra variação que afetou a 'Receita Líquida' foi o aumento de R\$ 8.219,3 milhões na rubrica 'FPE/FPM/IPI-EE'. As demais variações foram de menor monta.

Tabela 2 – Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2024

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2024 (a)	Avaliação 2º Bimestre (b)	Avaliação 3º Bimestre (c)	Diferença (d) = (c) - (b)	Diferença % (d)/(b)
I. RECEITA TOTAL	2.719.904,9	2.704.475,6	2.698.112,3	-6.363,3	-0,2%
Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)	1.753.143,5	1.719.044,4	1.717.321,3	-1.723,1	-0,1%
Imposto de Importação	67.653,0	71.154,4	72.690,0	1.535,6	2,3%
IPI	67.943,8	76.259,7	80.117,7	3.858,0	5,7%
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	817.683,2	785.546,0	798.092,3	12.546,3	1,5%
IOF	65.978,8	66.308,7	67.073,2	764,5	1,2%
COFINS	367.558,6	374.346,0	365.431,3	-8.914,7	-2,4%
PIS/PASEP	98.445,5	105.600,2	103.951,6	-1.648,6	-1,7%
CSLL	178.474,0	166.686,4	168.685,1	1.998,7	1,1%
CIDE - Combustíveis	2.817,8	3.129,3	2.982,9	-146,4	-5,2%
Outras Administradas pela RFB	86.588,8	70.013,8	58.297,4	-11.716,4	-13,5%
Arrecadação Líquida para o RGPS	637.484,6	655.701,3	650.550,2	-5.151,1	-0,8%
Receitas Não-Administradas pela RFB	329.276,8	329.729,8	330.240,7	510,9	0,2%
Concessões e Permissões	44.369,2	25.174,8	24.253,2	-921,6	-2,1%
Complemento para o FGTS	52,4	58,1	82,3	24,2	46,2%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	18.130,8	18.306,1	18.453,9	147,8	0,8%
Contribuição do Salário-Educação	31.704,8	33.534,5	33.080,4	-454,1	-1,4%
Exploração de Recursos Naturais	124.547,8	118.590,9	118.313,6	-277,3	-0,2%
Dividendos e Participações	41.418,2	57.905,0	58.321,5	416,5	1,0%
Receita Própria e de Convênios	18.303,2	22.102,1	22.331,9	229,8	1,3%
Demais Receitas	50.750,5	54.058,4	55.403,8	1.345,4	2,7%
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	527.909,9	522.973,4	529.856,2	6.882,8	1,3%
CIDE - Combustíveis	825,7	929,1	871,4	-57,7	-7,0%
Exploração de Recursos Naturais	74.501,5	75.655,1	75.364,4	-290,7	-0,4%
Contribuição do Salário-Educação	19.022,9	20.131,6	19.859,2	-272,4	-1,4%
FPE/FPM/IPI-EE	416.845,0	408.429,3	416.648,6	8.219,3	2,0%
Fundos Constitucionais	13.187,3	13.733,2	13.039,6	-693,6	-5,3%
Repasso Total	26.568,8	25.854,2	26.346,3	492,1	1,9%
Superávit Fundos	-13.381,5	-12.120,9	-13.306,7	-1.185,8	8,9%
Demais	3.527,6	4.095,0	4.073,0	-22,0	-0,6%
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	2.191.995,0	2.181.502,1	2.168.256,2	-13.245,9	-0,6%

Fonte: RARDP (peça 4, p. 13).

17. O RARDP do 3º bimestre (peça 4, p. 14-21) analisa estas variações.

III.2. Projeção e Realização das Receitas Primárias do 3º Bimestre de 2024

18. Para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, a seguir reproduzido, e do art. 71, § 4º, da LDO 2024, a SOF, na condição de coordenadora técnica, publica o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre.

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

19. Conforme a tabela seguinte, cotejando-se a previsão de arrecadação para o 3º bimestre de 2024, constante do Decreto 12.037/2024, com a arrecadação efetivamente realizada, constante do Decreto 12.120/2024, observou-se redução de R\$ 11.276 milhões (-2,7%) no total agregado das receitas.

Tabela 3 – Receita Primária Projetada versus Realizada – 3º Bimestre/2024

R\$ milhões

Discriminação	Prevista (a)	Realizada (b)	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
I. RECEITA TOTAL	424.180	412.904	-11.276	-2,7%
Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)	264.256	254.768	-9.488	-3,6%
Imposto de Importação	12.335	12.155	-180	-1,5%
IPI	12.194	13.416	1.222	10,0%
Imposto sobre a Renda	116.433	122.027	5.594	4,8%
IOF	10.040	10.840	800	8,0%
COFINS	63.338	58.513	-4.825	-7,6%
PIS/PASEP	17.362	16.583	-779	-4,5%
CSLL	18.173	18.761	588	3,2%
CIDE - Combustíveis	522	470	-52	-10,0%
Outras	13.861	2.003	-11.858	-85,5%
Incentivos fiscais	0	0	0	
Arrecadação Líquida para o RGPS	100.644	98.813	-1.831	-1,8%
Receitas Não-Administradas pela RFB	59.280	59.322	42	0,1%
Concessões e Permissões	1.210	1.308	98	8,1%
Complemento para o FGTS	14	42	28	200,0%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	2.740	2.853	113	4,1%
Contribuição do Salário-Educação	5.552	4.984	-568	-10,2%
Exploração de Recursos Naturais	12.765	11.646	-1.119	-8,8%
Dividendos e Participações	24.522	25.000	478	1,9%
Receita Própria e de Convênios	3.528	4.080	552	15,6%
Demais Receitas	8.949	9.409	460	5,1%

Fontes: Prevista - Decreto 12.037/2024; Realizada – Decreto 12.120/2024.

20. A redução da Receita Total foi influenciada, principalmente pela redução de R\$ 9.488 milhões na 'Receita Administrada pela RFB/MF (exceto RGPS)'. Esta frustração de receitas pode impactar o atingimento da meta fiscal em 2024. Este impacto é comentado nos capítulos V e VI deste relatório. A redução pode ser resultado das estimativas superdimensionadas feitas desde a edição do PLOA 2024. A cada bimestre, as estimativas acabam sendo obrigadas a se aproximar da realidade.

III.3. Evolução das Receitas Primárias em valores constantes

21. Conforme a tabela seguinte, a receita total acumulada até junho de 2024 em valores deflacionados pelo IPCA atingiu R\$ 1.320.234 milhões, o que corresponde a aumento real de R\$ 103.306 milhões (8,5%), comparada à receita acumulada em igual período do ano anterior. Todos os componentes da receita apresentaram aumento.

Tabela 4 – Receita Primária Realizada: janeiro a junho/2023 versus janeiro a junho/2024

R\$ milhões

Discriminação	2023	2024	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
	jan a jun (a)	jan a jun (b)		
Receita total	1.216.928	1.320.234	103.306	8,5%
Receita Administrada pela RFB	768.893	854.365	85.472	11,1%
Incentivos Fiscais	0	0	0	
Arrecadação Líquida para o RGPS	289.075	302.513	13.437	4,6%
Receitas Não Administradas pela RFB	158.960	163.357	4.397	2,8%
Transferências por repartição de Receita	239.202	259.309	20.108	8,4%
Receita líquida total	977.727	1.060.925	83.199	8,5%

Fonte: RTN jun/2024, tab 1.1-A (peça 7).

22. Conforme apresentado na tabela a seguir, cotejando-se a receita realizada acumulada móvel nos últimos doze meses, a valores corrigidos pelo IPCA, verifica-se que, entre jun/2023 e jun/2024, houve aumento de 4,0% da receita total e de 4,8% da ‘Receita Líquida’.

23. Ao longo dos doze meses, tanto a ‘Receita Total’ como a ‘Receita Líquida’ apresentaram certo equilíbrio até dez/2023 e apresentaram crescimento em 2024. Esse comportamento seguiu de perto o desempenho da ‘Receita Administrada pela RFB’, visto que os demais grupos apresentaram variações relativamente estáveis.

Tabela 5 – Receita Primária arrecadada (somadas móveis de doze meses): junho/2023 a junho/2024

R\$ bilhões

Discriminação	jun/23	jul/23	ago/23	set/23	out/23	nov/23	dez/23	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	Variação % jun/23 a jun/24	Variação % jan/24 a jun/24
Receita Total	2.457	2.442	2.424	2.439	2.439	2.442	2.451	2.461	2.490	2.506	2.523	2.539	2.554	4,0%	3,8%
Receita Administrada pela RFB	1.507	1.502	1.495	1.494	1.495	1.492	1.501	1.514	1.533	1.544	1.559	1.575	1.586	5,3%	4,8%
Arrecadação Líquida para o RGPS	600	604	605	608	608	613	617	621	622	626	629	629	630	5,0%	1,6%
Receitas Não Administradas pela RFB	350	337	324	338	336	338	333	326	335	335	334	335	337	-3,6%	3,3%
Transferência por Repartição de Receitas	488	482	476	473	472	470	471	474	478	481	482	485	491	0,7%	3,6%
Receita Líquida	1.969	1.960	1.949	1.966	1.967	1.973	1.980	1.987	2.012	2.025	2.040	2.054	2.063	4,8%	3,8%

Fonte: RTN jun/2024, tab 1.2-B (peça 7).

III.4. Medidas de aumento de receita

Voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

24. Esta seção busca responder à questão de auditoria Q7: ‘A projeção do efeito adicional em 2024 do retorno do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) é factível?’

25. A receita de que trata a questão nº 7 refere-se ao impacto na arrecadação resultante da reintrodução do voto de qualidade nas deliberações do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), conforme estabelecido pela Lei 14.689, de 20 de setembro de 2023. Com essa alteração, os empates nas decisões do Carf, que anteriormente eram automaticamente favoráveis ao contribuinte, passaram a ser decididos pelo voto de qualidade do Presidente da Turma de Julgamento, um representante da Fazenda Pública.

26. Essa alteração legislativa tende a aumentar o número de decisões favoráveis à Fazenda Nacional. Além disso, a Lei 14.689/2023 garantiu que, no julgamento de processo administrativo fiscal resolvido definitivamente a favor da Fazenda Pública pelo voto de qualidade, o contribuinte tenha a opção de realizar o parcelamento do principal do crédito tributário com a exclusão dos juros de mora. Nesse caso, o contribuinte paga o débito em doze parcelas mensais e sucessivas, o que permitiria o aumento da receita primária do governo em um prazo mais curto comparado às hipóteses em que o contribuinte recorre judicialmente.

27. O retorno do voto de qualidade do Carf levou à inclusão inicial de uma receita estimada de R\$ 54,7 bilhões no PLOA 2024. Esse valor, no entanto, foi gradualmente revisado para baixo a cada avaliação bimestral, até alcançar R\$ 37,71 bilhões no RARDP do 3º bimestre de 2024.

28. Dada a materialidade dessa receita, a questão de auditoria nº 7 busca avaliar a factibilidade e o risco associado a essa estimativa. Na situação atual, em que o resultado primário projetado na 3ª avaliação foi R\$ 3,8 bilhões menor que ao limite inferior da meta, mesmo após o bloqueio de R\$ 11,2 bilhões nas dotações, há pouca margem de segurança para lidar com eventuais frustrações na arrecadação, especialmente em estimativas vultosas como as projeções associadas à reintrodução do voto de qualidade no Carf.

29. Por essa razão, a equipe de fiscalização solicitou à RFB, por meio de ofício (peça 12), os valores arrecadados até aquela data. A RFB respondeu por meio da Nota Corat/Suara/RFB 324/2024 (peça 64), informando que foram arrecadados apenas R\$ 83,35 milhões até 6/8/2024. Embora os dados se refiram a mais de sete meses completos, o montante arrecadado representa apenas 0,22% da estimativa global prevista para o ano, o que sinaliza um elevado risco de frustração, conforme apresentado na Tabela 6.

Tabela 6 – Estimativas da receita oriundas do Voto de Qualidade (Lei 14.689/23) comparadas ao valor arrecadado acumulado até 6/8/2024

	R\$ milhões
Estimativa	Voto de Qualidade (Lei 14.689/23)
PLOA 2024	54.713,70
1ª Avaliação Bimestral	49.665,00
2ª Avaliação Bimestral	49.594,00
3ª Avaliação Bimestral (I)	37.711,00
Realizado até 6/8/2024 (II)	83,35
% realizado da última projeção (II/I)	0,22%

Fonte: para projeções, dados obtidos do Volume II das Informações Complementares ao PLOA 2024 e dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias dos 1º, 2º e 3º bimestres; para o realizado, dados obtidos na resposta da RFB ao ofício de requisição, conforme peça 64.

30. A Nota Suara/RFB 15/2024 (peça 66) também informou o valor de R\$ 431,22 milhões definitivamente resolvido de processos julgados em 2024 com indicador de voto de qualidade. Segundo a Receita Federal, esse valor abrange não apenas a arrecadação imediata, mas todo o montante vinculado às situações em que o contribuinte: (i) efetuou o pagamento, (ii) compensou o valor devido, (iii) entrou com pedido de parcelamento, ou (iv) não quitou o débito no prazo devido, o que resultou em sua inscrição em Dívida Ativa da União. Embora não seja possível concluir que esse montante se transformará em receita primária de 2024, o valor pode ser um indicador adicional para verificar a factibilidade da projeção de receita. Nesse sentido, conforme mostra a Tabela 7, o valor informado pela RFB corresponde a 1,14% da estimativa apresentada no RARDP do 3º bimestre, o que também sinaliza risco de frustração.

Tabela 7 - Valor definitivamente resolvido de processos julgados em 2024 e com indicador de voto de qualidade comparado à estimativa do 3º RARDP

R\$ milhões	
Informação	Valor
Valor definitivamente resolvido de processos julgados em 2024 e com indicador de voto de qualidade (I)	431,22
Estimativa do RARDP do 3º Bimestre (II)	37.711,00
Percentual resolvido comparada à estimativa (I/II)	1,14%

Fonte: o valor definitivamente resolvido de processos julgados em 2024 e com indicador de voto de qualidade foi informado pela RFB na Nota Suara/RFB nº 015/2024 (peça 66).

31. Cabe explicar que a arrecadação da nova receita associada ao voto de qualidade teve um início tardio, devido ao intervalo entre o julgamento no CARF, a liquidação do acórdão, a notificação ao contribuinte e o prazo para regularização. Esse intervalo aparentemente não foi plenamente considerado nas estimativas do PLOA 2024, o que levou à revisão para baixo das projeções em cada nova avaliação bimestral, à medida que se constatava a ausência de arrecadação.

32. Além disso, a arrecadação tardia dificulta a estimativa, que depende de premissas provavelmente difíceis de antecipar com precisão. Por exemplo, a Nota CARF 001/2023 (peça 83), base das projeções da RFB, pressupõe uma taxa de adesão ao parcelamento de 90% e uma taxa de resolução dos processos judicializados de 10% em 1 ano. Contudo, os cenários simulados na própria nota técnica indicam que, se a taxa de adesão ao parcelamento fosse de 75% em vez de 90%, a arrecadação esperada poderia cair 16%, por exemplo. Realizando uma aplicação simples desse percentual na estimativa do RARDP do 3º bimestre, essa redução representaria aproximadamente R\$ 5,7 bilhões de frustração.

33. Isso mostra que, além do atraso, a receita poderá variar em função das premissas que ainda não são claramente observáveis. Caso uma parcela relevante de contribuintes que perderam por voto de qualidade decida judicializar ao invés de optar pelo parcelamento, é provável que a receita primária em 2024 decorrente da alteração legislativa alcance números bastante modestos comparados à expectativa do governo.

34. Por fim, caso o contribuinte opte pelo parcelamento, a Lei 14.689/2023 permite que sejam utilizados para pagamento os créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Portanto, mesmo na hipótese de o contribuinte aderir à estrutura de incentivo ao pagamento, é possível que o adimplemento das parcelas não tenha efeito imediato no resultado primário.

35. A incerteza em torno dessa estimativa e o impacto que eventual frustração traria nos resultados fiscais de 2024 ensejaram a proposta da equipe de auditoria de alertar o Poder Executivo Federal sobre o risco de não atingimento da meta fiscal do exercício financeiro de 2024, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (conforme instrução acostada na peça 84). Além disso, em face da necessidade de instar tempestivamente o Poder Executivo antes da elaboração do RARDP do 4º bimestre, a equipe de auditoria propôs a emissão de alerta diretamente pelo ministro-relator, procedimento autorizado pelo art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 142/2001. O Tribunal de Contas da União acolheu a proposta da equipe de fiscalização, emitindo o alerta na forma do Acórdão 1.908/2024 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

Receita de Concessões e Permissões

36. Esta seção busca responder à questão de auditoria Q8: ‘A projeção de concessões e permissões ferroviárias e exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa é factível?’

37. Desde o PLOA 2024 até o RARDP do 3º bimestre, as projeções de receitas incluem os recursos oriundos da renegociação em contratos ferroviários. Nessas renegociações, o governo pode elevar o valor da outorga em contrapartida à exclusão ou à alteração de investimentos obrigatórios previstos nos contratos, o que poderia resultar em aumento da receita primária. Além

disso, essas projeções de receita têm previsto a arrecadação decorrente da exploração por agentes privados da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, que passou a ser autorizada após a publicação da Portaria SPA/MF 827, de maio de 2024.

38. Com a inclusão dessas receitas, o total estimado para a arrecadação de concessões e permissões do RARDP do 3º bimestre atingiu o valor de R\$ 24,2 bilhões. No entanto, até junho a arrecadação de concessões e permissões foi de apenas R\$ 2,9 bilhões, 11,8% do previsto no ano.

39. Por meio da Nota Técnica SEI nº 2104/2024/MF, assinada em 11/07/2024, que consolida as projeções de receitas de concessões e permissões do exercício de 2024, a Coordenação-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais (COPEF) registrou a seguinte observação acerca das novas receitas de concessão ferroviária: ‘a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário do Ministério dos Transportes, por meio do Ofício nº 505/2024/SNTF, de 09 de julho de 2024, informou que a arrecadação estimada para a referida repactuação de contratos é de R\$ 10,705 bilhões para 2024’ (peça 33, p. 2).

40. Nada obstante, a COPEF sugeriu a retirada das receitas provenientes de concessões ferroviárias da estimativa de receitas de 2024 em razão de ‘indefinições quanto ao processo de negociação em curso, em especial sobre o cronograma de pagamentos dele decorrente’ (peça 33, p. 3). Nesse contexto, a proposta da área técnica da STN foi a seguinte (peça 33, p. 3):

19. Segue sugestão de texto para compor o RARDP do 3º Bimestre de 2024:

Concessões e Permissões (- R\$ 11,46 bilhões): redução devida, majoritariamente, à exclusão das receitas de ajustes de contratos do setor ferroviário, em virtude das incertezas em relação ao cronograma de pagamentos. (grifou-se)

41. Em complemento à Nota Técnica SEI 2104/2024/MF (peça 33), o Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal (SUPEF) substituto enviou um despacho ao Secretário do Tesouro Nacional (peça 31) explicando que a receita adicional de concessões ferroviárias não havia sido incluída na estimativa da equipe da COPEF. No entanto, o Subsecretário substituto afirmou que órgão setorial do Ministério dos Transportes ainda mantinha a previsão de ingresso de receitas de concessões ferroviárias em 2024, e que o fornecimento de informações mais pormenorizadas naquele momento poderia comprometer o processo negocial. Por essa razão, o subsecretário sugeriu que o assunto fosse submetido à Junta de Execução Orçamentária ou que a inclusão, se fosse o caso, fosse indicada diretamente pelo Secretário do Tesouro Nacional, no exercício da competência atribuída pela matriz de responsabilidades aprovada pela Resolução JEO 11, de 23/02/2024.

42. Dessa forma, o gabinete do Secretário do Tesouro Nacional, em despacho assinado pelo próprio titular daquela secretaria, datado de 15/7/2024, sustentou a projeção a maior para as receitas de concessões, no valor total de R\$ 24,3 bilhões (peça 30). Segundo o Secretário do Tesouro Nacional, a projeção de R\$ 24,3 bilhões consideraria o Ofício 594/2024/SE-MT, do Ministério dos Transportes, ‘que traz informações relativas às receitas de concessões provenientes de processos de renegociação de contratos do setor ferroviário.’ Em diligência ao Ministério dos Transportes, a Pasta informa cenários cuja arrecadação de receitas se aproxima dos valores citados pelo Secretário do Tesouro Nacional.

43. Nesse rumo, apesar da manifestação inicial da COPEF/STN, a projeção apresentada no RARDP 3º bimestre de 2024 foi ajustada conforme a orientação do titular da STN, que determinou a inclusão dos valores estimados pelo órgão setorial do Ministério dos Transportes.

44. Quanto às novas concessões lotéricas, a estimativa de receita de concessões e permissões incluiu R\$ 4,02 bilhões referentes às outorgas das autorizações para operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa. A regulamentação dessa receita ocorreu em maio de 2024, por meio da Portaria SPA/MF 827/2024, estipulando que cada empresa deve pagar R\$ 30 milhões à União pela outorga de autorização.

45. No entanto, a arrecadação dessa receita em 2024 pode ser afetada pelo cronograma de avaliação das requisições. Para ter deferido seu requerimento de autorização, a pessoa jurídica deve

apresentar documentos que comprovem o atendimento a requisitos previstos na Lei 13.759/2018, na Lei 14.790/2023 e nas portarias que regulamentam a respectiva atividade. Posteriormente, a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) deve avaliar os documentos e notificar a empresa que detém um prazo adicional para realizar o pagamento da outorga. O Ministério do Esporte também deve aprovar a requisição, nos termos do art. 3º da Portaria Interministerial MF/MESP/AGU 28, de 22/5/2024, restando à AGU deliberar diante de eventuais divergências entre a SPA/MF e o Ministério do Esporte. Esse conjunto de etapas sugere um transcurso de tempo significativo entre o início da portaria e o ingresso da outorga como receita primária.

46. A Portaria SPA/MF 827/2024 estabeleceu que os requerentes que enviassem suas requisições até noventa dias após a publicação da portaria, dia 20/8/2024, teriam deferimento até o final de 2024. Por essa razão, a maioria das empresas esperou até o dia 20/8/2024 para submeter suas requisições no Sistema de Gestão de Apostas (SGA). Com efeito, das 114 requisições, 109 foram realizadas em agosto, com 53 concentradas no dia 20/8/2024, conforme consulta realizada no dia 10/9/2024 ao SGA (<https://sigap.fazenda.gov.br/consulta-publica/lista-solicitacoes>). Segundo a regulamentação aplicável, o governo deverá terminar a análise das requisições até o dia 18/11/2024, 180 dias após a publicação da Portaria SPA/MF 827/2024. Após essa data, os requerentes devem pagar a outorga até dia 24/12/2024, conforme demonstrado na Tabela 8.

Tabela 8 – Cronograma estimado segundo os prazos da Portaria SPA/MF nº 827/2024

Prazos contados da publicação da portaria	Marco	Data
-	Data de Publicação da Portaria	22/5/2024
90 dias	Requisição dos interessados (na mesma data da publicação)	20/8/2024
90 dias	Prazo para o governo analisar e autorizar a exploração (atuação conjunta da Secap/MF e do Ministério do Esporte)	18/11/2024
6 dias	Prazo após o qual o requerente é considerado notificado	24/11/2024
30 dias	Prazo para o requerente pagar a outorga	24/12/2024

Fonte: elaboração própria a partir da data de divulgação da Portaria SPA/MF nº 827/2024 e dos prazos previstos em seu arts. 17, § 1º, 23 e 25.

47. Cabe notar ainda que o número de requisições foi inferior ao estimado no RARDP do 3º bimestre, visto que apenas 113 empresas enviaram requisições antes do dia 20/8/2024, data até a qual seria assegurada a autorização ainda em 2024, segundo os prazos da portaria. O número difere do total de requisições no sistema, pois uma foi inserida após a data do dia 20/8/2024. Considerando o grupo das 113 empresas, haveria um ingresso de R\$ 3,39 bilhões em 2024 se não houver atraso no cronograma, valor R\$ 630 milhões inferior ao estimado no RARDP do 3º bimestre. O número de requisições ainda não era conhecido à época da projeção pela STN.

48. Ante o exposto, os procedimentos de auditoria aplicados indicam que as projeções das receitas de concessões e permissões ferroviárias, bem como de exploração comercial das apostas de quota fixa, apresentam riscos quanto ao ingresso desses recursos ainda no exercício de 2024. Inicialmente, constatou-se que, até junho, a arrecadação correspondeu a apenas 11,8% do valor anual projetado. Ademais, no que se refere aos reajustes em contratos ferroviários, há incertezas no cronograma das renegociações, conforme destacado pela própria COPEF (peça 33, p. 3). Em relação à loteria de apostas de quota fixa, embora a regulamentação estabeleça prazos definidos, eventuais atrasos no cronograma podem impedir o registro da receita em 2024.

IV. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

49. Neste capítulo são analisadas as questões 9, 10, 11, 12 e 13 da matriz de planejamento.

IV.1. Projeção das Despesas Primárias para o exercício de 2024

50. Conforme a Tabela 5 da avaliação do 3º bimestre de 2024 (peça 4, p. 22), a projeção da despesa primária para 2024 alcançou R\$ 2.229.630,5 milhões, enquanto o valor estimado no 2º

bimestre foi de R\$ 2.208.971,5 milhões, correspondendo a aumento de R\$ 20.659,0 milhões (0,9%). A tabela a seguir discrimina essas projeções.

Tabela 9 – Projeção das Despesas Primárias do Governo Central para 2024

R\$ milhões

Descrição	LOA 2024 (a)	Avaliação 2º Bimestre (b)	Avaliação 3º Bimestre (c)	Diferença (d)=(c)-(b)	Variação % (d)/(b)
Total	2.182.932,3	2.208.971,5	2.229.630,5	20.659,0	0,9%
Benefícios Previdenciários	908.669,6	917.768,7	923.105,2	5.336,5	0,6%
Pessoal e Encargos Sociais	379.214,0	372.830,8	373.797,3	966,5	0,3%
Demais Obrigatórias	327.237,8	350.101,9	372.772,0	22.670,1	6,5%
Abono e Seguro Desemprego	77.964,9	81.319,3	81.577,8	258,5	0,3%
Anistiados	170,6	187,1	187,1	0,0	0,0%
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	11.715,5	3.577,0	3.890,9	313,9	8,8%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	946,9	930,4	930,4	0,0	0,0%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	103.485,1	105.101,7	111.482,1	6.380,4	6,1%
Complemento para o FGTS	52,4	58,1	82,3	24,2	41,7%
Créditos Extraordinários	0,0	13.799,8	27.963,0	14.163,2	102,6%
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.269,0	1.269,0	1.269,0	0,0	0,0%
Fundef/Fundeb - Complementação	46.987,8	47.027,6	47.808,7	781,1	1,7%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	3.845,5	4.321,5	4.329,6	8,1	0,2%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	21.240,0	20.509,2	20.570,9	61,7	0,3%
Lei Kandir e FEX/ADO nº 25	4.000,0	4.000,0	4.000,0	0,0	0,0%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	27.453,4	34.971,9	34.993,8	21,9	0,1%
Subsídios, Subvenções e Proagro	22.194,2	24.190,0	24.308,3	118,3	0,5%
Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos	151,4	126,9	125,4	-1,5	-1,2%
Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	2.398,3	2.498,1	2.457,0	-41,1	-1,6%
Impacto Primário do FIES	-1.598,7	1.252,8	1.834,2	581,4	46,4%
Financiamento de Campanha Eleitoral	4.961,5	4.961,5	4.961,5	0,0	0,0%
Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	567.810,9	568.269,9	559.955,9	-8.314,0	-1,5%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	358.936,8	359.518,0	359.515,5	-2,5	0,0%
Discrecionárias	208.874,1	208.751,9	200.440,4	-8.311,5	-4,0%

Fonte: RARDP 3º Bimestre (peça 4, p. 22).

51. De acordo com o mencionado relatório, a maior variação absoluta positiva na avaliação do 3º bimestre de 2024 em comparação com a do 2º bimestre foi com ‘Demais Despesas Obrigatórias’, de R\$ 22.670,1 milhões (6,5%), principalmente devido aos ‘Créditos Extraordinários’, de R\$ 14.163,2 milhões (102,6%), por terem sido considerados restos a pagar inscritos líquidos de cancelamentos e de bloqueios, bem como a abertura de créditos do exercício por meio das Medidas Provisórias 1.223, 1.225, 1.233, 1.235, 1.237, 1.238, 1.241, 1.243 e 1.244, todas de 2024, cujos valores somam R\$ 14.309,6 milhões.

52. A análise das variações é apresentada na seção 3.3 do RARDP do 3º bimestre de 2024 (peça 4, p. 21-27).

53. Este aumento na projeção das despesas pode impactar o atingimento da meta fiscal em 2024. Este impacto é comentado no capítulo VI deste relatório.

IV.2. Projeção e Realização das Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2024

54. Comparando-se a projeção de despesas primárias do 3º bimestre de 2024, constante do Decreto 12.037/2024, com a execução das despesas nesse período, constante do Decreto 12.120/2024, observou-se que a execução das despesas foi inferior à estimativa de gastos em R\$ 20.292 milhões (-4,6%).

Tabela 10 – Despesa Primária Total Projetada *versus* Realizada - 3º Bimestre de 2024

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	Previsão (a)	Realizado (b)	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
DESPESA TOTAL	445.087	424.795	-20.292	-4,6%
Benefícios Previdenciários	199.699	204.740	5.041	2,5%
Pessoal e Encargos Sociais	58.043	57.008	-1.035	-1,8%
Outras Despesas Obrigatórias	59.532	60.871	1.339	2,2%
Abono e Seguro Desemprego	18.466	18.556	90	0,5%
Anistiados	30	27	-3	-10,0%
Auxílio Financeiro a Estados/Municípios	30	314	284	
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	159	140	-19	-11,9%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	16.524	18.441	1.917	11,6%
Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	14	42	28	200,0%
Créditos Extraordinários	6.682	7.905	1.223	
Fabricação de Cédulas e Moedas	353	57	-296	-83,9%
FUNDEB (Complem. União)	6.740	6.740	0	0,0%
Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	718	679	-39	-5,4%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	3.110	3.058	-52	-1,7%
Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	671	664	-7	-1,0%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	1.146	700	-446	-38,9%
Subsídios, Subvenções e Proagro	4.147	2.947	-1.200	-28,9%
Transferências ANA	33	1	-32	
Transferências Multas ANEEL	385	376	-9	-2,3%
Impacto Primário do FIES	325	225	-100	-30,8%
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	127.813	102.176	-25.637	-20,1%
Emendas de Execução Obrigatória	17.999	10.581	-7.418	-41,2%
Outras Emendas	9.724	6.206	-3.518	-36,2%
Obrigatórias com controle de fluxo	68.170	60.339	-7.831	-11,5%
Despesas Discricionárias	31.920	25.050	-6.870	-21,5%

Fontes: Prevista: Decreto 12.037/2024 (p.8); Realizada: Decreto 12.120/2024 (p.10).

55. Conforme apresentado na tabela anterior, a execução das despesas no 3º bimestre de 2024 ficou abaixo do projetado, o que favorece a observância das metas fiscais. Estas condições são analisadas nos capítulos V, VI e VII deste relatório.

IV.3. Evolução das Despesas Primárias em valores constantes

56. Conforme a tabela seguinte, a despesa total realizada acumulada de janeiro a junho de 2024 em valores deflacionados atingiu R\$ 1.128.768 milhões, o que corresponde a aumento real de R\$ 107.276 milhões (10,5%) em comparação com igual período de 2023. Todos os grupos de despesas apresentaram crescimento.

Tabela 11 – Despesa Executada: janeiro a junho de 2023 versus janeiro a junho de 2024

R\$ milhões

Discriminação	2023	2024	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
	jan a jun (a)	jan a jun (b)		
DESPESA TOTAL	1.021.492	1.128.768	107.276	10,5%
Benefícios Previdenciários	461.923	501.924	40.001	8,7%
Pessoal e Encargos Sociais	171.470	174.711	3.241	1,9%
Outras Despesas Obrigatórias	158.453	192.332	33.879	21,4%
PE Sujeitas à Programação Financeira	229.646	259.801	30.155	13,1%

Fonte: RTN jun/2024, tab 1.1-A (peça 7).

57. Conforme apresentado na tabela a seguir, verifica-se que, entre jun/2023 e jun/2024, houve majoração de 14,9% na despesa realizada acumulada móvel de doze meses, a valores constantes. Entre jan/2024 e jun/2024, o aumento foi de 4,4%. Todos os grupos de despesas apresentaram crescimento no período.

58. Com exceção das Despesas com Pessoal e Encargos, que apresentou certa estabilidade, os demais grupos de despesas apresentaram comportamento crescente em praticamente todo o período analisado. Particularmente entre nov/2023 e jun/2024, houve substancial crescimento nas ‘Outras Despesas Obrigatórias’, resultando em salto na ‘Despesa Total’.

Tabela 12 – Despesa Primária Total (somas móveis de doze meses): junho/2023 a junho/2024

R\$ bilhões

Discriminação	jun/23	jun/23	ago/23	set/23	out/23	nov/23	dez/23	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	Variação % jun/23 a jun/24	Variação % jan/24 a jun/24
Despesa Total	2.021	2.070	2.030	2.045	2.059	2.086	2.216	2.227	2.268	2.275	2.295	2.323	2.324	14,9%	4,4%
Benefícios Previdenciários	874	902	894	899	901	905	936	939	943	947	959	983	976	11,6%	3,9%
Pessoal e Encargos Sociais	370	371	363	364	364	363	379	380	381	381	383	381	382	3,2%	0,6%
Outras Despesas Obrigatórias	330	339	321	317	307	311	371	376	407	407	411	404	405	22,8%	7,8%
PE Sujeitas à Programação Financeira	447	458	451	466	487	507	530	532	538	540	543	555	560	25,3%	5,3%

Fonte: RTN jun/2024, tab 1.2-B (peça 8).

IV.4. Projeções de despesas do Benefício de Prestação Continuada

Questionamentos à reestimativa de despesas do Benefício de Prestação Continuada

59. Entre o segundo e o terceiro bimestres de 2024, o processo de alteração nas projeções de despesas relacionadas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) chamou a atenção. Dada a materialidade dessa rubrica (R\$ 111,5 bilhões projetados para 2024 no RARDP do 3º bimestre somando-se BPC e o programa de Renda Mensal Vitalícia), esta equipe de fiscalização dedicou-se à análise do processo de estimativas do benefício.

60. De acordo com o RARDP do 3º bimestre, as projeções de despesas primárias relacionadas ao BPC e à Renda Mensal Vitalícia (RMV) se elevaram em R\$ 6.380,4 milhões, em comparação com as projeções do bimestre anterior, um ajuste de aproximadamente 6%. De acordo com a publicação, tal aumento é consequência de revisão a maior de gastos com o BPC, em razão da elevação nos quantitativos de benefícios concedidos face ao Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social - PEFPS, bem como do aumento da quantidade de requerimentos novos e analisados, que impactaram consideravelmente a estimativa de suplementação necessária para tal rubrica.

61. Embora o Poder Executivo tenha publicado as projeções conforme o exposto acima, tais números têm sido objeto de atenção. Dentre os questionamentos feitos, houve a afirmação de que o governo adiou, por dois meses, a ampliação na projeção de despesas com o BPC (Benefício de Prestação Continuada), reconhecida em julho no valor de R\$ 6,4 bilhões. Mais especificamente, a imprensa afirma que desde antes da publicação do RARDP do 2º bimestre, em maio, já se sabia da necessidade de majoração das projeções de despesas do BPC, mas que o Poder Executivo teria

optado por omitir este dado na época, sendo obrigado a voltar atrás quando da publicação do RARDP do 3º bimestre, em julho.

62. Nesse contexto, esta equipe de fiscalização diligenciou os órgãos envolvidos com as projeções do BPC para examinar a questão da reestimativa de despesas.

Respostas às diligências

63. Em 14/5/2024, como insumo para o RARDP do 2º bimestre de 2024, o Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA), integrante da estrutura da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), publicou a Nota Técnica 10/2024 (peça 54), na qual projetou despesas para o BPC em 2024 da ordem de R\$ 105.666,9 milhões, comparado a uma dotação atualizada de R\$ 99.244,2 milhões. Desse modo, a DBA indicou uma necessidade de suplementação de dotações igual a R\$ 6.442,8 milhões para o programa social.

64. De acordo com o documento, o referido aumento de despesas projetadas teria como razão a elevação nos quantitativos de benefícios concedidos face ao Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), bem como o aumento da quantidade de requerimentos novos e analisados.

65. Com relação a iniciativas para a economia de despesas, por outro lado, argumentou a DBA que as medidas anunciadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para revisão do BPC aparentavam não ter sido implementadas até a data de análise, ou se foram, ainda não seriam observáveis, considerando o aumento de benefícios pagos mensalmente. Ademais, o documento apresentou também a ressalva de que, naquele momento, a variável de 'Cessações', importante para a mensuração da revisão de gastos, não pôde ser atualizada em razão da indisponibilidade do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE) por vários dias até o fechamento da nota técnica.

66. Em suma, pela constatação do aumento do fluxo de benefícios concedidos e requeridos de um lado, aliada a falta de bases confiáveis para a estimação de economias de gastos do outro, a nota técnica 10/2024 apontou para uma elevação de despesas em sua projeção.

67. Entretanto, no dia seguinte, em 15/5/2024, a Coordenação-Geral de Benefícios Assistenciais do MDS publicou a Nota Técnica 13/2024 (peça 56), atualizando as projeções para o segundo bimestre e tornando sem efeito o conteúdo da Nota Técnica 10/2024. Neste novo documento, o MDS revogou a elevação das projeções do BPC, mantendo as estimativas de despesas com o programa para 2024 em R\$ 99.244,2 milhões, não havendo nesse caso a necessidade de suplementação de dotações.

68. De acordo com a nota, a manutenção das dotações para o segundo bimestre se justificou em razão da ocorrência de cenário atípico no fluxo de concessões e cessações do BPC, bem como indisponibilidade de variáveis que compõe o modelo da projeção, tornado prudente a preservação das dotações atualizadas até a referida data.

69. Assim como na Nota Técnica 10/2024, o MDS argumentou que, em razão de indisponibilidade do SUIBE à época, do qual são extraídas variáveis relevantes como a taxa de cessações de benefícios e Tempo Médio de Concessão (TMC), não foi possível estimar com assertividade naquele momento o fluxo de cessações, fundamental para se mensurar os efeitos das iniciativas de economias de despesas.

70. Por outro lado, a análise não entra em maiores detalhes sobre o que seria exatamente a alegada volatilidade nas quantidades de benefícios concedidos e cessados. Diferentemente da Nota Técnica 10/2024, que expôs em detalhes diversos dados e gráficos fundamentando a constatação de uma tendência crescente de concessões e de novos requerimentos no contexto do programa de enfrentamento de fila, a Nota Técnica 13/2024 não apresenta uma fundamentação técnica para justificar o diagnóstico de que estaria ocorrendo um cenário atípico que impediria a atualização das projeções.

71. Já em preparação para o RARDP do 3º bimestre, o MDS publicou, em 12/7/2024, a nota técnica 20/2024 (peça 57), onde voltou a abordar a questão das estimativas de benefícios assistenciais. Neste documento, o órgão voltou a apresentar números e argumentação em linha com a revogada Nota Técnica 10/2024. Nesta publicação mais recente, o MDS apontou para novas projeções de despesas com o BPC equivalentes a R\$ 105.613,8 milhões. Número este muito próximo ao publicado na Nota Técnica 10/1024 em maio e indicativo de suplementação de dotações no montante de R\$ 6.389,6 milhões.

72. Entre as razões para este novo ajuste nas estimativas, observou-se que se trata dos mesmos motivos apontados já em maio. O MDS apontou que o aumento nos quantitativos de benefícios concedidos face ao PEFPS, bem como o aumento da quantidade de requerimentos novos e analisados, impactaram consideravelmente a estimativa de suplementação necessária, corroborando tal argumentação com dados que comprovam esta tendência recente.

73. Já pelo lado da economia de despesas, esta nova análise do MDS apontou somente impacto orçamentário das medidas de revisão de gastos para 2025, onde se calcula redução de R\$ 6.575,8 milhões, causada principalmente pelo maior fluxo de cessações de benefícios irregulares. Para 2024, a Nota Técnica 20/2024 não apresentou estimativas de ganhos derivados da revisão do BPC.

74. As tabelas a seguir sintetizam a evolução das projeções de despesas com benefícios assistenciais ao longo de 2024. Além das despesas com o BPC, o MDS apresenta estimativas para os programas de Renda Mensal Vitalícia (RMV) e Auxílio Inclusão.

Tabela 13 – Projeções de Despesas com Benefícios Assistenciais do MDS

		R\$ milhões		
Ação	Benefício	NT 10/2024 (2º bimestre)	NT 13/2024 (2º bimestre)	NT 20/2024 (3º bimestre)
00H5	BPC Pessoa Idosa	46.214,9	45.295,6	46.103,1
	RMV Idade	52,5	53,5	52,3
00IN	BPC Pessoa com Deficiência	59.452,1	53.928,6	59.510,7
	RMV Invalidez	906,0	910,6	902,4
00TZ	Auxílio Inclusão	49,7	-	39,9
	BPC Total	105.666,9	99.224,2	105.613,8
	RMV Total	958,4	964,0	954,8
	Total Benefícios Assistenciais	106.625,4	100.188,2	106.568,6

Fonte: Elaboração própria a partir da Nota Técnica MDS nº 10/2024 (peça 54), Nota Técnica MDS nº 13/2024 (peça 56), e Nota Técnica MDS nº 20/2024 (peça 57), obtidas via diligência ao jurisdicionado

Tabela 14 – Projeções de Despesas com Benefícios Assistenciais (RARDP)

R\$ milhões		
	BPC + RMV	Reajuste (face ao período anterior)
LOA 2024	103.485,1	-
RARDP 1º Bimestre	103.362,7	-122,4
RARDP 2º Bimestre	105.101,7	1.739,0
RARDP 3º Bimestre	111.482,1	6.380,4

Fonte: RARDP 3º Bimestre (peça 4, p. 22).

Análise

75. A partir da análise das projeções de despesas previdenciárias do RARDP e das respostas às diligências enviadas, esta equipe de fiscalização encontrou indícios de que ocorreram impropriedades no procedimento bimestral de revisão de projeções de despesas com benefícios assistenciais, em particular o BPC.
76. Em primeiro lugar, é importante enfatizar que, no contexto das estimativas de despesas assistenciais para o exercício de 2024, existem duas políticas que atuam em sentido contrário e que precisam ser consideradas com a devida transparência. São elas: o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), de um lado; e o programa de revisão de gastos com benefícios, de outro. Enquanto o PEFPS tem como efeito a elevação de despesas, por aumentar o fluxo de análises e concessões, a revisão dos programas assistenciais tem como efeito induzir a redução de despesas, por meio do consequente aumento do fluxo de cessações de benefícios irregulares.
77. A Nota Técnica 10/2024 expôs de forma clara e transparente tais efeitos. A partir da apresentação de diversos dados e gráficos, demonstrou como o fluxo recente de aumento de concessões e requerimentos pressionava a despesa com benefícios assistenciais, ensejando a revisão para cima das projeções. Já na outra frente, demonstrou como a política de revisão do BPC ainda não poderia ser considerada nas projeções, tanto pela ausência de dados que indicassem que a política começou a surtir efeitos, quanto pela indisponibilidade de sistemas que prejudicariam a confiabilidade de estimativas calculadas naquele momento. Em consonância com o princípio da prudência, considerou-se, portanto, indícios de aumento de despesas a partir de evidências claras, e omitiu-se efeitos de economia de despesas que não poderiam ser estimados de forma adequada até o momento.
78. Já a Nota Técnica 13/2024, que revogou a Nota Técnica 10/2024, seguiu uma abordagem diferente. Pelo lado da economia de despesas, apresenta argumentação semelhante, indicando que a indisponibilidade de sistemas não permitiu uma estimativa consistente dos impactos financeiros da revisão do BPC, que assim foi omitido das projeções.
79. No entanto, pela ótica dos efeitos do PEFPS sobre o aumento de despesas, o estudo se mostrou pouco aprofundado. É mencionado que o programa de enfrentamento da fila gerou uma aparente volatilidade no fluxo de concessões e cessações do BPC e, devido a esse cenário atípico, seria prudente a manutenção das dotações. Contudo, o documento não apresenta nenhum dado ou análise que corrobore tal constatação. De forma vaga, o documento conclui que não se deve revisar para cima as projeções de despesa.
80. Dado que a NT 10/2024 apresentou uma argumentação sólida demonstrando como a tendência recente do fluxo de análises e concessões e indicava a necessidade de revisão a maior das estimativas de despesas, seria prudente que, para que esta análise fosse revogada, outra análise tão ou mais rigorosa fosse apresentada, contrapondo o estudo anterior. No caso em tela, uma nota técnica de análise vaga foi utilizada para revogar uma análise anterior mais embasada.
81. Em resposta a reportagem da Folha de São Paulo (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/08/governo-ja-previa-em-maio-alta-de-r-64-bi-com-bpc-mas-adiou-bloqueio-e-liberou-recursos-extras.shtml>), a Casa Civil afirmou que o governo já

avançava na discussão da revisão de gastos, e a previsão de economia com as medidas em 2024 praticamente amorteceria o aumento provocado pelo desempenho do programa de enfrentamento à fila. Presume-se então, que o procedimento adotado teria sido o de não incluir na projeção os aumentos, uma vez que estes seriam compensados pela revisão de gastos.

82. Nesse caso, o procedimento mais adequado seria que os documentos técnicos demonstrassem de forma clara e transparente dados que corroborassem tal conclusão. Expondo, com dados e metodologia coerentes as razões pelas quais se estimava que o PEFPS ensejaria aumento de gastos, mas que as iniciativas de revisão do BPC gerariam economias de despesa de mesma magnitude, de modo a um evento cancelar o impacto do outro.
83. Porém, deve-se ressaltar que o procedimento adotado na Nota Técnica 13/2020 foi diferente, sendo omissos com relação a estimativa de aumento de despesas decorrente do PEFPS e alegando impossibilidade de se calcular de maneira confiável a economia de despesas decorrente da revisão de gastos.
84. Por fim, a publicação da Nota Técnica 20/2024, ao retomar a metodologia e conclusões da revogada nota técnica 10/2024, suscitou ainda mais questionamentos sobre a consistência dos cálculos que subsidiaram a Nota Técnica 13/2024.
85. Nesse contexto, constata-se que a falta de clareza e transparência no procedimento bimestral de revisão de estimativas de despesas com benefícios assistenciais, em especial nas notas técnicas que embasam as projeções, dificultam o entendimento dos gastos públicos pelo usuário da informação e consequentemente reduzem a credibilidade dos números apresentados no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, prejudicando a análise das perspectivas de cumprimento das metas fiscais no exercício.
86. Desse modo, diante da magnitude dos números envolvidos e sua importância para o cumprimento das metas fiscais, as referidas projeções de despesas com benefícios assistenciais e as respectivas notas técnicas que subsidiam as estimativas seguirão como objeto de análise desta equipe de fiscalização em trabalhos futuros.

V. ANÁLISE DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

87. Neste capítulo são analisadas as questões 14 e 15 da matriz de planejamento.
88. O resultado primário advém da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total, analisadas nos capítulos III e IV deste relatório. Apropriando-se ainda o pagamento dos juros, obtém-se o Resultado Nominal. Neste capítulo também são feitas as análises do resultado do Regime Geral da Previdência Social, devido à sua relevância sobre o resultado primário, e do resultado das estatais federais, devido à existência de meta específica na LDO.

V.1. Projeção do Resultado Primário na Avaliação do 3º Bimestre de 2024

89. A LDO 2024, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 0 (zero real). Porém, conforme estabelecido no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, foi previsto intervalo de tolerância para seu cumprimento correspondente, em valor corrente, a 0,25% do PIB previsto no PLDO. Desse modo, o § 1º do art. 2º da LDO 2024 prevê intervalo de tolerância entre déficit de R\$ 28,8 bilhões e superávit de R\$ 28,8 bilhões.
90. A seu turno, a meta projetada do setor público não financeiro é de déficit primário de R\$ 13,31 bilhões (-0,12% do PIB), conforme o Anexo IV.1 da LDO 2024. A LDO 2024 (§ 2º do art. 3º) prevê, ainda, a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o Programa de Dispendios Globais (PDG) das empresas estatais federais.
91. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2024 e as avaliações do 2º e 3º bimestres de 2024, em obediência ao art. 9º da LRF.

Tabela 15 – Projeção do Resultado Primário para 2024

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2024 (a)	Avaliação 2ºBimestre (b)	Avaliação 3ºBimestre (c)	Diferença (d)=(c)-(b)
1. Receita Primária Líquida	2.191.995,0	2.181.502,1	2.168.256,2	-13.245,9
2. Despesa Primária Total	2.182.932,3	2.208.971,5	2.229.630,5	20.659,0
3. Resultado Primário (1) - (2)	9.062,6	-27.469,4	-61.374,3	-33.904,9
4. Centro da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2024)	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Limite Inferior da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, §1º, II da LDO-2024)	-28.756,2	-28.756,2	-28.756,2	0,0
6. Despesas não computadas no resultado primário (calamidade pública RS)	0,0	12.979,4	28.774,1	15.794,7
7. Resultado primário para cumprimento da LDO (3) + (6)	9.062,6	-14.490,0	-32.600,2	-18.110,2
8. Margem para o Centro da Meta (7)-(4)	9.062,6	-14.490,0	-32.600,2	-18.110,2
9. Margem para o Limite Inferior da Meta (7)-(5)	37.818,8	14.266,2	-3.844,0	-18.110,2

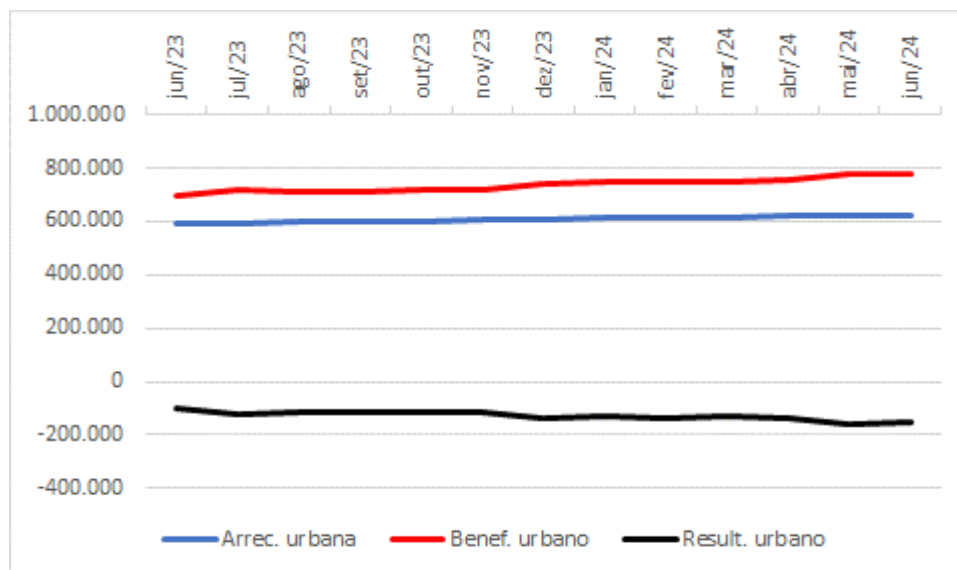
Fonte: RARDP do 3º bimestre de 2024 (peça 4, p. 10).

92. De acordo com o RARDP do 3º bimestre de 2024 (peça 4, p. 10), foi projetado déficit primário para o Governo Central no corrente exercício de R\$ 61.374,3 milhões, superior ao limite máximo de déficit estabelecido. Em decorrência da calamidade pública no Rio Grande do Sul (RS), deixam de ser computadas despesas no valor de R\$ 28.774,1 milhões, resultando em déficit primário de R\$ 32.600,2 milhões. A margem para o centro da meta é negativa em R\$ 32.600,2 milhões e em R\$ 3.844,0 milhões para o limite inferior da meta.
93. A STN e o Bacen utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado ‘acima da linha’, que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado ‘abaixo da linha’.
94. No período entre janeiro e junho de 2024, segundo o RTN de junho de 2024, tab. 1.1 (peça 6), o resultado primário ‘acima da linha’ foi deficitário em R\$ 68.839,8 milhões e, segundo o Bacen, deficitário em R\$ 70.639,9 milhões ‘abaixo da linha’, resultando em discrepância de R\$ 1.942,1 milhões.
95. Registre-se que o Bacen é a instituição responsável pela apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, conforme disposto no art. 2º, § 4º, c/c o art. 5º, § 3º, todos da Lei Complementar 200/2023.
96. Segundo a Tabela 2 das Estatísticas Fiscais de junho de 2024 do Bacen (peça 9), o resultado primário do Governo Central em junho de 2024 alcançou déficit de R\$ 70,6 bilhões ultrapassando o limite inferior da meta de resultado primário. O resultado das empresas estatais federais alcançou déficit de R\$ 2,9 bilhões, dentro da meta.
97. Compõem o resultado primário do Governo Central em junho de 2024 o superávit do Tesouro Nacional de R\$ 127,9 bilhões e os déficits do Bacen de R\$ 269 milhões e do INSS de R\$ 198,2 bilhões. O Setor Público Consolidado apresentou déficit primário de R\$ 43,4 bilhões.

V.2. Resultado Previdenciário

98. Como visto nos capítulos III e IV, o resultado previdenciário tem papel importante na apuração do resultado primário do Governo Central.
99. Os gráficos seguintes apresentam somas móveis de doze meses de valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024, referentes aos regimes urbano e rural.

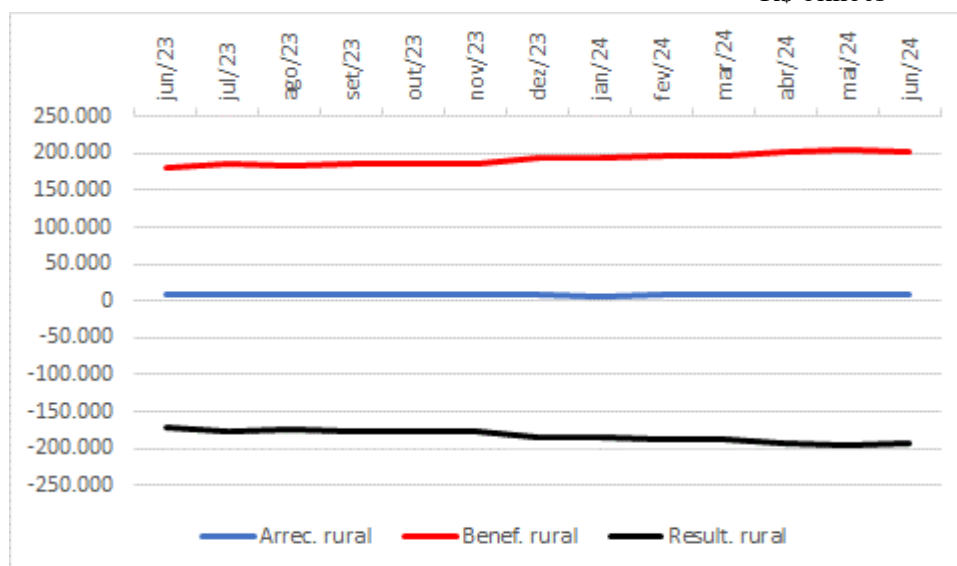
Gráfico 1 – Regime urbano – somas móveis de doze meses corrigidos pelo IPCA de junho de 2024
R\$ bilhões



Fonte: RTN jun/2024, tab 1.2-B (peça 8).

100. No período analisado, os benefícios urbanos apresentaram tendência de crescimento e a arrecadação apresentou certa estabilidade, resultando em elevação do déficit. O déficit urbano passou de R\$ 101,9 bilhões no acumulado de doze meses até junho de 2023 para R\$ 153,8 bilhões até junho de 2024, aumento de 51,0%.

Gráfico 2 – Regime Rural - somas móveis de doze meses corrigidos pelo IPCA de junho de 2024
R\$ bilhões



Fonte: RTN jun/2024, tab 1.2-B (peça 8).

101. O regime rural apresentou crescimento nos benefícios e estabilidade na arrecadação, gerando déficits crescentes, passando de R\$ 172,1 bilhões em junho de 2023 a R\$ 191,8 bilhões em junho de 2024, crescimento de 11,4%.
102. Analisados em conjunto, os regimes previdenciários apresentaram déficit crescentes no período analisado, passando de déficit de R\$ 274,0 bilhões em junho de 2023 a déficit de R\$ 345,6 bilhões em junho de 2024, ou seja, crescimento de 26,1% em doze meses. Importante enfatizar, no entanto, que tais valores incluem precatórios referentes a decisões judiciais ocorridas em exercícios anteriores a serem pagos com as dotações no orçamento de 2023 e 2024 para cumprimento da

decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Constitucionalidade (ADIs) 7047 e 7064.

103. O regime de limites ao pagamento de precatórios (revogado pelo STF) 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 precatórios 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.

V.3. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais

104. Segundo o RARDP do 3º bimestre de 2024 (peça 4, p. 57), o resultado primário ajustado (PDG) das empresas estatais federais reprojetoado para 2024 é de déficit de R\$ 4.1656,0 milhões, dentro da meta estabelecida no art. 3º da LDO 2024 de déficit primário de R\$ 7.312,1 milhões.
105. O RARDP do 3º bimestre apresenta o resultado realizado apenas até maio de 2024. No entanto, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) encaminhou tabelas atualizadas até junho de 2024 (Anexo III, peça 49, item não digitalizável) em que apresenta déficit ajustado de R\$ 3.287,4 milhões pela metodologia ‘acima da linha’, enquanto o Bacen apresenta déficit de R\$ 2.890,9 milhões pela metodologia ‘abaixo da linha’. Disso resulta discrepância de R\$ 1.109,8 milhões entre as duas métricas.
106. No ofício SEI nº 110044/2024/MGI (peça 48) encaminhado ao TCU, a Coordenação-Geral de Orçamento de Estatais se pronunciou:
- Com relação à explanação em comparação ao resultado apurado pelo número do Banco Central, verificou-se que, nos meses de maio e junho, a discrepância situou-se, respectivamente, na ordem de R\$ 4 milhões e R\$ 1,1 bilhão, conforme demonstrado na aba ‘Anexo I’ do documento Anexo Nefil 2º Bimestre (SEI 42812331).*
- Deve-se considerar que, embora a LDO 2024 exclua o grupo ENBPAR das estatísticas fiscais, o Banco Central tem considerado o grupo nas estatísticas mensais.*
- Portanto, a discrepância deve considerar tal situação. Embora a metodologia da autarquia seja distinta, a SEST apurou, de acordo com o cálculo acima da linha, os seguintes resultados do grupo ENBPAR: maio - superávit de R\$ 385 milhões; junho - superávit de R\$ 745 milhões.*
- Dessa forma, com o cômputo dos resultados do grupo ENBPAR, o resultado acima da linha em maio e junho geram discrepâncias de R\$ 389 milhões e R\$ 364 milhões, respectivamente. Uma vez que os números do Banco Central não são abertos por empresa, não é possível verificar exatamente a razão de tal diferença. Contudo, o valor mencionado está dentro da margem história de variação entre os dois métodos de apuração.*

Tabela 16 – Resultado Primário das Empresas Estatais Federais: PDG e Bacen

R\$

Class. EMPRESA	Abril Realizado	Reprojeção
1 EMGEPRON **	-813.360.410	-2.453.520.160
2 ECT	-1.619.224.868	-2.070.963.493
3 EMGEA	-424.207.922	-662.334.569
4 INFRAERO	-276.817.703	-569.258.730
5 CMB	-356.193.335	-520.764.650
6 DATAPREV	-403.080.148	-389.172.173
7 HEMOBRAS	-172.895.261	-235.274.581
8 CDRJ	838.410	-101.733.250
9 CDP	-7.447.914	-78.777.211
10 NAV Brasil	-16.534.934	-60.067.755
11 ABGF	-26.163.948	-32.433.674
12 CDC	-3.726.361	-29.284.726
13 CODEBA	24.113.558	-23.431.731
14 SERPRO	-474.910.492	-18.325.859
15 CODERN	3.928.956	-16.445.856
16 PPSA	-13.385.156	-14.586.486
17 CEASAMINAS	3.445.475	3.126.869
18 CEAGESP	73.764.680	15.537.608
19 SPA	571.635.261	507.947.525
RESULTADO PDG TOTAL (A)	-3.930.222.112	-6.749.762.902
AJUSTE EMGEA * (B)	-70.426.545	-60.081.683
RESULTADO PDG META FISCAL COM AJUSTE EMGEA (C=A+B)	-4.000.648.657	-6.809.844.585
AJUSTE PAC *** (D)	713.258.442	2.643.860.866
RESULTADO PDG META FISCAL AJUSTADO (E=C+D)	-3.287.390.215	-4.165.983.719
RESULTADO BACEN (F)	-2.890.854.566	
DISCREPÂNCIA BACEN (G=C-F)	-1.109.794.091	

Fontes: RARDP 3º bimestre (peça 4, p. 57) e Planilha Sest (Anexo III, peça 49, item não digitalizável).

* Exclusão do resultado das empresas dos grupos Petrobras e ENBPar, conforme enunciado na Lei nº 14.791/24 - LDO 2024, art. 3º, § 1º, I e II

** Ajustes da empresa EMGEA - despesas consideradas pela metodologia do Banco Central (abaixo da linha) que não são captadas pelo PDG (acima da linha), tais como descontos concedidos e reversões de provisão com efeito caixa

*** Exclusão dos investimentos realizados em despesas do PAC, no âmbito das empresas que são consideradas no cálculo da meta fiscal, conforme enunciado na Lei nº 14.791/24 - LDO 2024, art. 3º, § 1º, III

**** A discrepância com a apuração do Banco Central é feita a partir do resultado sem o ajuste PAC, na medida em que o Banco não tem condições de captar e excluir, de forma segregada, as despesas com investimentos PAC.

107. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que ficou em 2023 na 4ª colocação entre as empresas mais deficitárias, está ocupando o 2º lugar da lista em 2024, com déficit reprojeto de R\$ 2.071,0 milhões. Desta vez, repetindo a classificação do 2º bimestre, a Emgepron ficou em 1º lugar, com resultado negativo de R\$ 2.453,5 milhões.

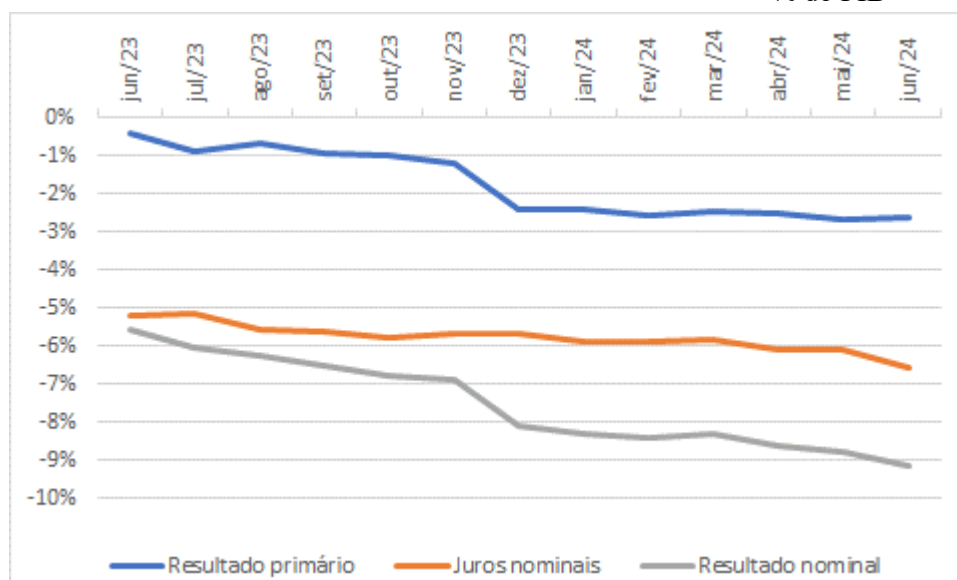
V.4. Resultado Nominal do Governo Central

108. Apresenta-se no gráfico seguinte a trajetória do resultado primário, do pagamento de juros e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de junho de 2023 a junho de 2024. Os valores apresentados são médias móveis a cada doze meses.
109. O resultado primário apresentou melhoria apenas entre julho e agosto de 2023. No restante do período analisado, o déficit apresentou valores crescentes, com queda acentuada entre novembro e dezembro de 2023. A partir de dezembro de 2023, o déficit apresentou certa estabilidade e atingiu

2,62% do PIB em junho de 2024. Em doze meses, portanto, o resultado primário passou de déficit de 0,39% do PIB para déficit de 2,62% do PIB.

110. Como o pagamento de juros passou de 5,18% do PIB em junho de 2023 a 6,55% do PIB em junho de 2024, o resultado nominal passou de déficit de 5,57% do PIB em junho de 2023 a 9,16% do PIB em junho de 2024. Este aumento é de 3,59 p.p. do PIB nestes doze meses.

Gráfico 3 - Evolução dos Resultados Nominal e Primário e dos Juros Nominais do Governo Central
% do PIB



Fonte: RTN jun/2024, tab 1.1 (peça 6).

Nota: os valores apresentados são médias móveis de doze meses.

111. Pelo observado neste capítulo, os resultados fiscais, segundo as óticas primária e nominal, apresentaram acentuada deterioração nos últimos doze meses.

VI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

112. Neste capítulo são analisadas as questões 16, 17, 18 e 19 da matriz de planejamento.
113. De acordo com os arts. 47 e 48 da Lei 4.320/1964, 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.
114. Por sua vez, o art. 9º do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 72 do Decreto-Lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto, cabendo à STN, em ato próprio, 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, e determina que, na alteração desses limites, observar-se-ão o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária, e que a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar.
115. O art. 10 do Decreto 93.872/1986 dispõe ainda 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.

116. Nesse 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 LDO, e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.
117. 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 LDO 2024, tais regras constam dos arts. 70 e 71.
118. Com a publicação da LOA 2024 (Lei 14.822/2024), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 11.927, de 22/2/2024, alterado pelos Decretos 11.969, de 28/3/2024, 12.014, de 6/5/2024, e 12.037, de 29/5/2024.
119. Os arts. 1º e 2º do Decreto 11.927/2024 estabelecem para os órgãos superiores 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 VII.

VI.1. Limites de Movimentação e Empenho

120. Com base nas alterações promovidas pelo Decreto 12.120/2024, fixou-se um cronograma para os ‘Limites de Movimentação e Empenho’ das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo Federal, contendo limites graduais para os meses de setembro, novembro e dezembro, conforme tabela abaixo:

Tabela 17 – Limites de Movimentação e Empenho para as Despesas Primárias Discricionárias do Poder Executivo

	R\$ bilhões
Até setembro	174,8
Até novembro	192,5
Até dezembro	207,8

Fonte: Decreto 12.120/2024 (Adaptado)

121. Essa medida demonstra uma evolução na percepção do Poder Executivo sobre a importância de se preservar o espaço contingenciável para as próximas avaliações bimestrais. Diante do cenário de incertezas quanto à efetiva arrecadação de determinadas rubricas, bem como da possibilidade de crescimento acima do previsto de despesas obrigatórias como benefícios previdenciários e BPC, tal providência é importante para se assegurar a efetividade do contingenciamento, diante das necessidades de limitação que possam surgir mais próximo ao final do exercício. Do contrário, poderia ocorrer que a realização da receita ou o crescimento das despesas obrigatórias exigisse um determinado montante de limitação de empenho, mas que tal valor não fosse possível de ser contingenciado, por já terem os ministérios empenhado suas dotações.
122. Para fins de demonstração de que a programação financeira atende à meta estabelecida art. 2º da LDO 2024, apresenta-se no Anexo XIX do Decreto 12.120/2024 as metas quadrimestrais para o resultado primário, conforme determina o art. 70, § 1º, incisos I e V, da LDO 2024.
123. Além do objetivo básico de compatibilizar a execução da despesa com a arrecadação da receita, a programação enfoca o cumprimento da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2024) e dos ‘limites individualizados para as despesas primárias’ estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023.

VI.2. Contingenciamento

124. Entre 2023 e 2024, a Justiça Eleitoral apresentou a maior variação na base contingenciável entre os órgãos e Poderes, passando de R\$ 114 milhões para R\$ 944 milhões. Diante dessa alteração, o TCU solicitou à SOF explicações sobre o cálculo, incluindo a metodologia e a memória de cálculo utilizada (peça 10).
125. Na resposta fornecida (peça 26), a SOF esclareceu que, ao calcular a despesa discricionária total marcada com o identificador de Resultado Primário – RP 2, foi indevidamente incluído o valor de R\$ 913,0 milhões referente à ação ‘0413 – Manutenção e Operação dos Partidos Políticos’. Essa ação, vinculada à Justiça Eleitoral (Órgão 14.000), havia sido incorretamente classificada como RP 2.
126. A correção foi realizada conforme o art. 52, caput, § 1º, inciso III, alínea ‘f’, item ‘1’, da LDO 2024, por meio da Portaria SOF/MPO 53, de 26/2/2024. O valor de R\$ 913,0 milhões foi então reclassificado de RP 2 (discricionário) para RP 1 (obrigatório). Entretanto, essa correção ainda não havia sido registrada no SIOP, nem considerada no cálculo da base contingenciável.
127. Após a publicação do RARDP do 3º bimestre, a SOF corrigiu o cálculo da Justiça Eleitoral, conforme apresentado na peça 26, reduzindo o respectivo montante de R\$ 913,0 milhões para R\$ 31,8 milhões. A SOF informou ainda que, no próximo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, a participação de cada Poder e órgão na base contingenciável será apresentada em sua versão atualizada, com o ajuste da ação 0413 no âmbito da Justiça Eleitoral.
128. A equipe de fiscalização recalculou a base contingenciável e os valores referentes à Justiça Eleitoral com base nos dados do SIOP em 11/9/2024, após atualização do RP da ação 0413, confirmando os números fornecidos pela SOF na Nota Técnica 2024/MPO/SOF/SEAFI/CGMAC/COFIS.

VI.3. Intervalo de tolerância da meta fiscal e limitação de empenho

129. No acompanhamento do 1º bimestre, instruído no TC 007.029/2024-1, foi observado que o Poder Executivo estava considerando o atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal, e não o centro da meta em si, para definir pela necessidade ou não da aplicação da limitação de empenho e movimentação financeira.
130. Ao ser questionada pela equipe de fiscalização, a SOF confirmou essa abordagem. De acordo com o órgão (peça 30 do TC 007.029/2024-1), a referência para a limitação de empenho e movimentação financeira é o risco de descumprimento da meta de resultado primário, o que, segundo o § 3º do art. 5º da LC 200/2023, ocorreria somente se fosse descumprido o limite inferior do intervalo de tolerância.
131. A SOF também argumentou que a Constituição Federal prevê a impositividade da execução das despesas primárias discricionárias (§§ 10 e 11 do art. 165), excetuando apenas a subordinação da execução orçamentária ao cumprimento das metas fiscais e limites de despesas ou a existência de impedimento técnico.
132. Assim, segundo o entendimento da SOF, os órgãos e Poderes não teriam discricionariedade para adotar medidas de limitação de empenho caso a avaliação das receitas e despesas primárias indicasse um resultado primário inferior ao centro da meta, mas que ainda fosse igual ou superior ao limite inferior da meta. Nessas circunstâncias, eventual limitação das despesas representaria um descumprimento do dispositivo constitucional que impõe a execução obrigatória das despesas primárias discricionárias.
133. Diante disso, a equipe de auditoria, propôs, com fulcro nos arts. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, o seguinte alerta, posteriormente acolhido pelo voto do Ministro Relator Jhonatan de Jesus:

a) alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, combinado com o arts. 4º, § 5º, incisos I e IV, e 9º, caput, da mesma lei, de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência para a promoção de limitação de empenho e movimentação financeira e condução da política fiscal e programação orçamentária e financeira da União pode elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros.

134. Com efeito, conforme exposto de forma clara pelo jurisdicionado, a Constituição, em seus §§ 10 e 11 do art. 165, determina que a execução das despesas discricionárias deve estar condicionada às metas fiscais e aos limites de despesa. Dessa forma, são evitadas restrições excessivas, aplicando-se apenas as limitações necessárias para garantir o cumprimento da meta fiscal, assegurando um equilíbrio adequado na gestão orçamentária:

Art. 165

(...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

135. Da leitura do art. 165, § 11 da Constituição, nota-se que a obrigação de executar as dotações está condicionada, além da viabilidade técnica, ao cumprimento dos diversos dispositivos constitucionais e legais que regem a execução orçamentária, a política fiscal e o alcance das metas de resultado primário, normas que serão abordadas nos parágrafos seguintes.

136. De início, importa destacar que a Lei Complementar 200/2023, em seu art. 5º, § 3º, estabelece que a meta de resultado primário será considerada cumprida caso o resultado apurado pelo Banco Central ao final do exercício seja superior ao limite inferior da meta de resultado primário.

Art. 5º

(...)

§ 3º Será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central, apurado pelo Banco Central do Brasil, for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância previsto no inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em valores nominais. (grifo nosso)

137. Dessa forma, o descumprimento da meta ocorre apenas quando o resultado primário ficar abaixo do limite inferior de tolerância. Não se pode afirmar que o governo descumpriu a meta se o resultado primário for superior ao limite inferior, mesmo que esteja abaixo do centro da meta estabelecida.

138. Essa lógica também está presente no art. 7º da LC 200/2023, que prevê situações em que a responsabilização pela infração à LRF seria afastada diante do descumprimento do limite inferior. A norma visa proteger o agente de responsabilização nos casos em que o descumprimento das metas decorra de fatores alheios ao seu controle, como a preservação de despesas discricionárias mínimas exigidas pela LC 200/2023. Ressalta-se que a norma enfoca somente o descumprimento do limite inferior, de modo que, fora das exceções previstas, o agente seria considerado em infração apenas se o limite inferior da meta não fosse atingido.

Art. 7º Não configura infração à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

I - tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e

II – não tenha ordenado ou autorizado medida em desacordo com as vedações previstas nos arts. 6º e 8º desta Lei Complementar. (grifo nosso)

139. Para assegurar que o resultado primário alcance, no mínimo, o limite inferior do intervalo de tolerância, o governo dispõe de diversos instrumentos, tais como a revisão de despesas, a cobrança administrativa de créditos fiscais, o envio de projetos de lei que visem aumentar receitas, a extinção de renúncias fiscais ou a redução de despesas obrigatórias, além da limitação de empenho e movimentação financeira de despesas discricionárias. Nesta análise, em particular, é fundamental destacar o fundamento normativo da limitação de empenho e movimentação financeira, conforme previsto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 9º Se, ao final de um bimestre, for verificado que a realização da receita pode 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, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

140. Portanto, a limitação de empenho deve assegurar que o resultado primário ao final do exercício seja superior ao limite inferior do intervalo de tolerância, conforme disposto no § 3º do art. 5º da LC nº 200/2023. Em outros termos, a limitação não precisa necessariamente garantir o atingimento do centro da meta.

141. Por outro lado, a limitação de empenho deve ser aplicada quando houver risco de descumprimento do limite inferior, como indicado pela expressão ‘pode não comportar’, constante da redação do art. 9º da LRF. Até 2024, a LDO ainda não havia regulamentado completamente o significado e a forma de mensuração dessa possibilidade de descumprimento da meta. No entanto, historicamente, o risco mencionado no art. 9º é interpretado como a situação em que as projeções de receitas e despesas primárias indicam que um resultado primário inferior à meta. Com efeito, no regime anterior, sem o intervalo de tolerância, não havia justificativa relevante para uma interpretação distinta.

142. Contudo, projeções de resultado primário acima do limite inferior da meta não garantem a ausência de risco de descumprimento. Basta supor que o governo projete um resultado apenas ligeiramente superior ao limite inferior. Nesse cenário, caso ocorram mudanças inesperadas nas receitas ou despesas, o resultado primário poderia ficar abaixo do limite inferior, mesmo que as projeções iniciais indicassem o cumprimento da meta. Portanto, mesmo que a projeção aponte para o cumprimento da meta, há risco de descumprimento se a margem para o limite inferior for pequena. Essa constatação é ainda mais relevante quando há rupturas na política fiscal, alterações legislativas, dependência de receitas inéditas ou mudanças macroeconômicas que aumentem a incerteza inerente às projeções.

143. Assim, entende-se que o sistema de bandas permite que gestor atue com uma margem de segurança para o cumprimento da meta para que se possa fazer frente a cenários não favoráveis. Permite-se, assim, que a limitação de empenho seja maior do que a simples diferença entre o resultado primário projetado e o limite inferior da meta, caso o governo considere necessário reduzir o risco de seu descumprimento. O gestor pode adotar esse controle da despesa primária em qualquer ponto dentro do intervalo de tolerância, visando evitar o risco de que trata o art. 9º da LRF.

144. Além disso, a Emenda Constitucional 109, de 2021, trouxe a dívida pública para o centro do debate fiscal, um aspecto que anteriormente recebia pouca atenção nas normas fiscais vigentes. Com a inclusão do artigo 164-A na Constituição, todos os entes federativos passaram a ter a responsabilidade explícita de orientar suas políticas fiscais com o propósito de assegurar a sustentabilidade da dívida pública. Além disso, a emenda reforçou a importância de que a

elaboração e execução dos planos e orçamentos estejam alinhadas à sustentabilidade da dívida, consolidando o vínculo entre a gestão fiscal e o controle do endividamento.

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

145. Adicionalmente, a Emenda Constitucional 109/2021 alterou o art. 165, § 2º, da Constituição, aprimorando as funções da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Com a nova redação, a LDO passou a definir diretrizes de política fiscal e metas correspondentes, alinhadas à necessidade de manter a trajetória sustentável da dívida pública.
146. Por fim, a EC nº 109/2021 delegou à lei complementar a tarefa de regulamentar as normas mencionadas anteriormente. Quase dois anos e meio após a promulgação da emenda, essa regulamentação foi estabelecida por meio da Lei Complementar nº 200, de 2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).
147. De acordo com o art. 2º da LC 200/2023, a LDO deve estabelecer as diretrizes de política fiscal e as metas anuais de resultado primário do Governo Central, tanto para o exercício em questão quanto para os três anos seguintes, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública. O § 1º do mesmo artigo estabelece que essa compatibilidade deve refletir metas de resultado primário que levem à estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB).
148. Desta forma, o princípio do Orçamento Impositivo, estabelecido no art. 165, § 10, deve ser analisado de forma integrada e interpretado de forma harmonizada com a determinação constitucional sobre a sustentabilidade da dívida pública, prevista no art. 164-A e regulamentada pela respectiva Lei Complementar. Essa análise sistêmica é essencial para garantir que a execução impositiva das despesas orçamentárias esteja alinhada com a responsabilidade fiscal e a manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis.
149. Tendo em vista o exposto, considerando a interpretação trazida neste relatório para o art. 9º da LRF e levando em consideração o preceito sobre a sustentabilidade da dívida expresso no art. 164-A da Constituição Federal, conclui-se que o princípio do Orçamento Impositivo não pode se sobrepor ao dever de cumprimento das regras fiscais (exceção à regra do orçamento impositivo estabelecida no art. 165, § 11 da Constituição) e não pode se sobrepor ao dever da União de conduzir suas políticas Fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis (art. 164-A da Constituição).
150. Por exemplo, caso a União conclua que a realização de contingenciamento em montante superior ao mínimo necessário para o cumprimento da banda inferior é a estratégia mais adequada para condução da política fiscal de forma a manter a sustentabilidade da dívida pública, desde que dentro do intervalo de tolerância para o resultado fiscal, não pode o argumento do Orçamento Impositivo obstar essa atuação.
151. Nesse contexto, é importante destacar que o Anexo de Metas Fiscais da LDO-2025 adotou como cenário base, em suas projeções de dívida, resultados fiscais em valores superiores ao limite inferior da meta para todos os anos. Em outras palavras, a política fiscal considerada na análise da evolução da dívida não toma como referência o cumprimento das metas de resultado primário pelo seu limite inferior. Essa análise ficou demonstrada no Processo 007.639/2024-4, acórdão nº 1679/2024 – TCU – Plenário.
152. Ante o exposto, com o objetivo de detalhar a discussão sobre a execução orçamentária e financeira, é possível destacar duas abordagens para a determinação da limitação de empenho e movimentação financeira. A primeira, vigente antes da LC 200/2023, previa que, após o bloqueio das despesas para cumprimento dos limites de gastos, a limitação de empenho e movimentação financeira era calculada da seguinte maneira:

Limitação = Meta – (RPP – DPP) se Meta > (RPP – DPP), em que

RPP: receita primária projetada,

DPP: despesa primária projetada.

153. Após a LC 200/2023, depois de considerados eventuais bloqueios nas despesas para observância dos limites, e, supondo que o resultado primário projetado seja inferior ao limite inferior da meta, a limitação de empenho e movimentação financeira poderia ser calculada da seguinte forma, segundo a interpretação trazida neste relatório:

Limitação_{max} = (Meta Central de RP + 0,25% × PIB) – (RPP – DPP)

Limitação_{min} = (Meta Central de RP – 0,25% × PIB) – (RPP – DPP)

Limitação adotada ∈ [Limitação_{min}, Limitação_{max}]

154. O cálculo do limite nos moldes apresentados acima está em consonância com o princípio da Impositividade do art. 165, § 10 da Constituição, pois assegura que a limitação de empenho não exceda o necessário para garantir o cumprimento da meta fiscal, mantendo-a dentro dos parâmetros estabelecidos pela LDO e pela LC 200/2023. Por outro lado, ao contrário do entendimento adotado pelo governo, essa interpretação não elimina completamente a discricionariedade dos órgãos e Poderes dentro do intervalo de tolerância, facultando-lhes atuar nos limites da lei e em conformidade com outras normas fiscais, como a necessidade de evitar o descumprimento da meta fiscal e compatibilizar a política fiscal com a sustentabilidade da dívida.

155. Ainda, é importante ressaltar que, com relação ao papel regulamentador da LDO, dois dispositivos apresentados preveem a necessidade de atuação da norma, com o intuito de harmonizar a aplicação de normas fiscais e dirimir questões de interpretação destas. O art. 165, § 11 da Constituição estabelece o papel da LDO em regulamentar as exceções constitucionais ao princípio do orçamento impositivo, em especial a subordinação ao cumprimento de metas fiscais. Já o art. 9º da LRF prevê a competência da LDO para dispor sobre o instituto da limitação de empenho e movimentação financeira. As LDOs tradicionalmente já trazem dispositivos relacionados ao contingenciamento. No entanto, a inovação jurídica do regime de bandas de cumprimento do resultado primário trazida pela LC 200/2023 recomenda uma normatização mais específica da LDO, de modo a harmonizar a aplicação do contingenciamento com as bandas de tolerância da meta fiscal.

156. Diante do exposto, propõe-se firmar entendimento, com base no art. 16, inc. V, do Regimento Interno deste Tribunal, de que o princípio do orçamento impositivo não impede a limitação de empenho em montante superior àquele estritamente necessário ao atingimento do limite inferior da meta fiscal, tendo em vista o disposto no art. 165, § 11, e no art. 164-A, ambos da Constituição da República, que submete o referido princípio ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais, e exige que a União conduza sua política fiscal de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis.

VI.4. Empoçamento de recursos

157. Esta seção busca responder à questão de auditoria Q17: ‘Há algum padrão atípico no empoçamento de limites financeiros comparado ao mesmo período dos anos anteriores?’
158. O termo ‘empoçamento de limites financeiros’ refere-se à diferença entre o valor autorizado no cronograma de pagamento e os pagamentos efetivamente realizados, conforme disposto no art. 8º, § 1º, do Decreto 11.927/2024. O empoçamento ocorre devido a dificuldades inerentes à gestão de caixa, que frequentemente impedem a completa utilização do limite de pagamento autorizado, resultando em algum nível de empoçamento ao final de cada exercício.
159. O empoçamento é relevante para o acompanhamento da gestão fiscal, pois impacta diretamente os resultados fiscais. No Brasil, a despesa primária é majoritariamente registrada pelo critério de caixa, conforme as diretrizes do *Government Finance Statistics Manual* (GSFM), versão de 1986. Assim, quando ocorre empoçamento, a despesa primária registrada ao final do ano torna-se inferior

à prevista no planejamento fiscal do governo, refletido nos relatórios bimestrais e no decreto de programação orçamentária e financeira.

160. Em outros termos, o empoçamento pode contribuir para um resultado primário melhor do que o projetado. Contudo, a despesa autorizada e não paga pode ter gerado uma obrigação de pagamento, caso o credor já tenha obtido o direito de receber a contraprestação pecuniária da Administração Pública. Esse passivo não é imediatamente refletido nas estatísticas tradicionais da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) ou da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), divulgadas pelo Banco Central, tendo em vista a metodologia adotada pela instituição. Assim, se o empoçamento crescer de modo significativo de um ano para o outro, ele pode distorcer o real esforço fiscal do governo mensurado pelo resultado primário e criar um passivo pouco transparente nas estatísticas fiscais.
161. Diante desse contexto, o objetivo da Questão 16 é identificar o risco de um eventual padrão atípico de empoçamento distorcer as informações sobre o esforço fiscal do governo e criar uma forma de endividamento menos transparente.
162. Para responder a essa questão de auditoria, foi realizado um procedimento simples de comparação do empoçamento acumulado até a data de referência dos últimos três anos, 2021 a 2023. Em termos metodológicos, cabe esclarecer que não foram incluídos os anos afetados mais intensamente pela pandemia devido ao volume de despesas extraordinárias que possivelmente dificultaram a gestão do caixa. Uma segunda ressalva diz respeito ao período, dentro de cada ano, em que foi apurado o empoçamento. Em 2024, foi considerado o empoçamento acumulado até o final de junho, conforme informado pela STN por meio das peças 37 e 40. Para os anos anteriores, devido à ausência de dados acumulados até junho, foram utilizados os valores acumulados até agosto (peças 79, 80 e 81), obtidos dos respectivos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. Os resultados são apresentados na Tabela 18.

Tabela 18 – Comparação do empoçamento acumulado com anos anteriores

R\$ milhões

	Acumulado de janeiro a agosto/2021	Acumulado de janeiro a agosto/2022	Acumulado de janeiro a agosto/2023	Acumulado de janeiro a junho/2024
Empoçamento	27.276,85	13.394,43	27.455,11	27.829,34

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (peças 40, 79, 80 e 81)

163. Verifica-se que a magnitude do valor acumulado até junho de 2024 é bastante semelhante à dos anos de 2021 e 2023. Portanto, até a presente data, não foram identificados indícios de empoçamento atípico. Todavia, como sobredito, a existência de saldos financeiros ociosos gera ineficiência na gestão de caixa da União. Por essa razão, o tema ‘empocamento de recursos’ tem sido frequentemente examinado no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, em especial, na dos anos de 2021 e 2023, em que o TCU expediu recomendações ao Poder Executivo, visando reduzir os níveis de recursos liberados pelo Tesouro Nacional, mas não pagos pelos órgãos e entidades federais.

VII. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS ‘LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS’

164. Neste capítulo são analisadas as questões 20, 21, 22, 23 e 24 da matriz de planejamento.

VII.1. Execução orçamentária e financeira das despesas sujeitas ao limite de gastos com despesas primárias

165. Com relação à execução orçamentária e financeira, o art. 3º, § 7º, da LC 200/2023, dispõe que os limites de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários. Nesse contexto, apresentam-se na tabela a seguir os limites individualizados por Poderes para o exercício de 2024, acompanhados dos correspondentes pagamentos realizados.

Tabela 19 – Execução das despesas primárias sujeitas aos limites da LC 200/2023 em 2024

						R\$
Poder	Limites Vigentes	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Pago / Limite (%)
EXE	2.023.550.560.201	2.023.427.848.549	1.831.585.473.685	1.244.941.617.550	1.212.622.023.383	59,9%
LEG	16.301.644.375	16.301.644.374	14.648.004.548	9.008.171.949	8.816.629.525	54,1%
JUD	56.113.196.071	56.113.196.067	46.370.491.728	32.585.830.867	31.925.364.937	56,9%
MP	8.567.494.538	8.567.494.537	6.822.635.687	5.369.716.362	5.316.761.978	62,1%
DPU	710.405.867	710.405.866	701.739.530	419.155.894	380.540.922	53,6%
Total	2.105.243.301.051	2.105.120.589.393	1.900.128.345.179	1.292.324.492.623	1.259.061.320.745	59,8%

Fonte: Painel do Orçamento Federal (dados referentes à base Siafi de 29/8/2024).

166. Verifica-se que, até 29/8/2024, a dotação atualizada das despesas primárias sujeitas aos limites da LC 200/2023 alcançou R\$ 2.105.120,6 milhões, valor inferior ao limite global de R\$ 2.105.243,3 milhões. Igualmente, os limites individualizados de dotações primárias estão sendo respeitados pelos Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública da União.

167. Com relação à execução financeira, observa-se que o pagamento de despesas sujeitas ao limite do Poder Executivo guarda proporcionalidade com o transcurso do tempo. Ao final do mês de agosto (dois terços do exercício), as despesas pagas sujeitas aos limites de despesa representam 59,8% dos limites totais estabelecidos pela LC 200/2023. O Ministério Público da União, órgão sujeito ao art. 3º da LC 200/2023 com a execução mais adiantada, registrou o pagamento 62,1% do montante de dotações sujeitas aos limites. Portanto, a execução de despesas primárias segue em aderência com as respectivas dotações, não havendo indícios montantes atípicos.

VII.2. Abertura de créditos suplementares e especiais submetidos ao limite de gastos

168. No tocante ao efeito da abertura de créditos suplementares e especiais sobre o limite da despesa primária, a LC 200/2023 contemplou a mesma previsão estabelecida na EC 95/2016, em que o montante das dotações destinadas a despesas primárias autorizadas na lei orçamentária e em créditos suplementares e especiais não pode exceder ao limite da despesa primária.

169. O art. 53 da LDO 2024, por sua vez, dispõe que a abertura de créditos suplementares e especiais, a reabertura de créditos especiais e a alteração de que trata o art. 167, § 5º, da CF/1988 – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, sem necessidade de prévia autorização legislativa –, deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário definida na LDO, observado o intervalo de tolerância, e com os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias, nos termos da LC 200/2023.

170. Adicionalmente, o inciso II do caput do art. 53 da LDO 2024 especifica que a abertura de suplementares e especiais adicionais será considerada compatível com os limites de despesas primárias do Regime Fiscal Sustentável quando não aumentarem o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites; ou na hipótese de aumento do referido montante, quando: (i) os valores das dotações resultantes da alteração, inclusive os créditos em tramitação, conforme relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, sejam iguais ou inferiores aos limites de que trata a LC 200/2023; e (ii) a dotação resultante não ultrapasse os limites máximos de que trata a LC 200/2023, em observância ao disposto em seu § 5º do art. 3º, ou aqueles que venham a substituí-los.

171. Nesse contexto, o inciso II do § 5º do art. 4º da LOA 2024 estabelece que a abertura de crédito suplementar referente à despesa primária deve ser compatível com os limites individualizados, o que ocorrerá na hipótese de não aumentar o montante das despesas primárias sujeitas aos referidos limites. Por outro lado, na hipótese de aumento do referido montante, as dotações resultantes da alteração devem observar o dispositivo da LDO acima mencionado.

172. Nesse sentido, procedemos com a análise detalhada das suplementações que resultaram em aumentos do montante de dotações de despesas primárias sujeitas aos limites da LC 200/2023. A tabela a seguir detalha os créditos adicionais, abertos e reabertos no 2º bimestre de 2024, que ensejaram aumento de dotações sujeitas aos limites de despesas. Os demais créditos adicionais publicados no período foram acompanhados de cancelamento de dotações primárias sujeitas aos limites em igual montante, sendo assim compatíveis com o RFS e omitidos da tabela.

Tabela 20 – Demonstrativo da compatibilidade dos créditos adicionais com o limite individualizado de despesas primárias

R\$

Tipo	Ato	nº	Data	Sujeito ao teto - Suplementação	Sujeito ao teto - Cancelamento	Sujeito ao teto - Ampliação de Dotações
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	153	28/05/2024	15.805.269.341,00	-	15.805.269.341,00
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	196	28/06/2024	366.267.497,00	-	366.267.497,00
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	203	28/06/2024	542.634.247,00	249.132.573,00	293.501.674,00
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	206	04/07/2024	259.908.343,00	207.416.179,00	52.492.164,00
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	221	09/07/2024	456.611.002,00	654.610.253,00	-197.999.251,00
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	224	09/07/2024	881.196.713,00	705.186.246,00	176.010.467,00
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	223	11/07/2024	431.098.176,00	432.060.185,00	-962.009,00
Total Geral				18.742.985.319	2.248.405.436	16.494.579.883

Fonte: Adaptação da tabela 16 do RARDP do 3º bimestre (peça 4, p. 36).

173. Analisando os números tabela, percebe-se a ocorrência de suplementação de despesas primárias sujeitas aos limites no montante de R\$ 18,7 bilhões, acompanhadas do cancelamento de dotações da ordem de R\$ 2,2 bilhões, resultando na ampliação efetiva de dotações em R\$ 16,5 bilhões.
174. O crédito suplementar publicado pela Portaria GM/MPO 153/2024 suplementou dotações em R\$ 15,8 bilhões, não acompanhado de nenhum cancelamento. No entanto, a edição de tal crédito adicional para ampliação de dotações primárias sujeitas aos limites estava prevista no art. 14 da LC 200/2023, tendo como efeito a ampliação dos limites de despesas no mesmo montante. Tal suplementação, portanto, é considerada neutra para fins de cumprimento dos limites do RFS.
175. Já os demais créditos adicionais publicados, somados, resultaram em suplementação de dotações primárias do Poder Executivo sujeitas aos limites no montante de R\$ 689,3 milhões. Contudo, as referidas ampliações foram compatíveis com o espaço fiscal disponível. Mesmo após a edição de tais créditos, o espaço fiscal (diferença entre o limite de dotações e as dotações atualizadas de despesas primárias sujeitas a limitação) em 22/8/2024 registrou margem de R\$ 122,7 milhões para o Executivo. Dessa maneira, a publicação de créditos adicionais no período analisado mostrou-se em conformidade com o RFS, nos termos da LDO.

VII.3 Compatibilidade da avaliação de despesas primárias com o limite de despesas e bloqueio de dotações

176. Com relação à compatibilidade da avaliação das despesas primárias de 2024 com os limites de despesas estabelecidos pela LC 200/2023, o RARDP do 3º bimestre (peça 4, p. 38) aponta que a projeção atual das despesas primárias sujeitas aos limites está em R\$ 2.116.414,5 milhões, um aumento de R\$ 13,6 bilhões quando comparado à projeção de despesas realizada no 2º bimestre. Assim, as despesas estimadas se encontram R\$ 11.171,2 milhões acima do limite de despesas em vigor para 2024, que é da ordem de R\$ 2.105.243,3 milhões, indicando a necessidade da realização de bloqueio de dotações primárias discricionárias.
177. Nesse sentido, a Junta de Execução Orçamentária (JEO) deliberou, em sua 7ª reunião ordinária de 2024, pela realização dos bloqueios para fins de cumprimento dos limites de despesas primárias sujeitas ao RFS com montante total de R\$ 11,2 bilhões.
178. Tais limitações foram instituídas por meio do Decreto 12.120/2024, que incluiu o Anexo XXI ao Decreto 11.927/2024, no qual passam a constar os montantes dos bloqueios a serem realizados pelos órgãos indicados, em atenção ao art. 12 da LC 200/2023, na forma prevista no § 2º do art. 69 da LDO 2024. Os bloqueios correspondem a 6,28% das dotações primárias discricionárias dos ministérios afetados (R\$ 177,7 bilhões) e foram distribuídos entre os órgãos do Poder Executivo conforme o exposto na tabela a seguir.

Tabela 21 – Dotações Bloqueadas

R\$ milhões

Órgão	Bloqueio (B)	Dotação Total (D)	Bloqueio % (B/D)
36000 - Ministério da Saúde	3.420,9	43.260,3	7,9%
56000 - Ministério das Cidades	1.285,6	17.825,5	7,2%
26000 - Ministério da Educação	1.005,3	33.207,7	3,0%
39000 - Ministério dos Transportes	925,5	15.388,8	6,0%
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	862,2	7.558,0	11,4%
52000 - Ministério da Defesa	543,5	11.377,7	4,8%
25000 - Ministério da Fazenda	439,8	4.784,4	9,2%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	415,8	3.424,2	12,1%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	348,4	5.624,0	6,2%
33000 - Ministério da Previdência Social	303,2	2.329,9	13,0%
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	187,9	1.444,7	13,0%
35000 - Ministério das Relações Exteriores	176,1	1.980,8	8,9%
54000 - Ministério do Turismo	154,8	1.807,0	8,6%
20000 - Presidência da República	136,6	1.311,1	10,4%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	102,6	3.177,5	3,2%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	102,4	1.418,6	7,2%
51000 - Ministério do Esporte	95,5	1.380,5	6,9%
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	84,6	826,9	10,2%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	72,9	9.196,6	0,8%
42000 - Ministério da Cultura	64,5	940,2	6,9%
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	61,1	838,4	7,3%
Outros	382,0	7.166,9	5,3%
Total	11.171,1	177.769,8	6,28%

Fonte: SIOP com adaptações

179. Em termos absolutos, os órgãos mais impactados pelo bloqueio de dotações foram os Ministérios da Saúde, das Cidades e da Educação, que responderam por um bloqueio total de R\$ 5,7 bilhões, correspondendo a 51,1% do montante total bloqueado. Já os órgãos mais afetados proporcionalmente (entre os órgãos sujeitos a limitações de valores mais expressivos e apresentados na tabela) foram o Ministério da Previdência Social e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Ambos tiveram 13% do total de dotações orçamentárias bloqueadas.

VIII. ACOMPANHAMENTO DA ‘REGRA DE OURO’

180. A ‘Regra de Ouro’ consiste na vedação para 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, conforme estabelece o art. 167, inciso III, da CF/1988.

181. O art. 22 da LDO 2024 dispõe que o PLOA 2024 e a LOA 2024 poderão conter, no âmbito dos OFSS, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias em montantes equivalentes à diferença positiva entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da

CF/1988, ressalvados os montantes reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto no art. 52, § 1º, inciso III, alínea 'a', da LDO 2024, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por troca de fonte anterior.

182. Com amparo nesses dispositivos, o art. 2º, parágrafo único, c/c o art. 3º, §§ 2º e 3º, da LOA 2024 estabeleceu que o montante estimado de receitas de operações de crédito que excede o montante fixado de despesas de capital é de R\$ 180.402.120.438,00, o qual somente poderá ser executado, mediante aprovação de projeto de lei de crédito suplementar, após a substituição da fonte de recursos condicionada de operações de crédito. Essa dotação se destina ao pagamento de despesas obrigatórias da Seguridade Social no âmbito das ações 0625 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor - Nacional (R\$ 6,7 bilhões) e 00SJ – Benefícios Previdenciários (R\$ 172,7 bilhões), ambas do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (UO 33904), que integra o Ministério da Previdência Social, e da ação 0625 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor - Nacional (R\$ 1,0 bilhão) do Fundo Nacional de Assistência Social, que integra o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
183. Com fundamento no art. 22, § 3º, c/c o art. 52, caput, § 1º, inciso III, alínea 'a', da LDO 2024, editou-se a Portaria SOF/MPO 76, de 27/3/2024, mediante a qual foi realizada a substituição das fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas no montante integral, valendo-se de recursos arrecadados em exercícios anteriores, após apuração do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023. Destarte, não houve necessidade de utilização de recursos derivados da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para atender à programação da dotação condicionada, que demandaria a aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional.
184. Na tabela a seguir, apresenta-se o acompanhamento do cumprimento da 'Regra de Ouro' em 2024, baseado nos dados realizados até o mês de junho e na projeção para o exercício financeiro findo o 3º bimestre.

Tabela 22 – Projeção da Margem de Suficiência da ‘Regra de Ouro’ em 2024
R\$ bilhões

	1º bimestre	2º bimestre	3º bimestre	Diferença (3º Bi - 2º Bi)
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a-b)	1.711,60	1.714,00	1.797,20	83,2
Receitas de Operações do Exercício (a)	1.954,1	2.043,2	2.017,1	-26,1
(-) Variação da Subconta da Dívida (b)	242,5	329,2	219,9	-109,3
Despesas de Capital ¹ (I=d+e+f)	1741,8	1743,8	1812,2	68,4
Investimentos ² (d)	74,1	73,4	79,1	5,7
Inversões Financeiras (e)	104,3	101,5	106,5	5
Amortizações (f)	1.563,4	1.568,9	1.626,6	57,7
Margem da ‘Regra de Ouro’ (III = II – I)	30,2	29,8	15,1	-14,7

Fontes: Tabela 18 (adaptada) do RARDP do 3º bimestre de 2024 (peça 4, p. 40) e peça 31.

1/ As despesas de capital são consideradas pela sua execução orçamentária, que corresponde às despesas liquidadas no exercício ou inscritas em restos a pagar não processados. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, em que, por exemplo, as despesas podem ser apresentadas por seus valores pagos.

2/ A linha investimentos corresponde à classificação orçamentária do Grupo de Natureza de Despesa (GND) igual a 4, e a de inversões financeiras corresponde ao GND igual a 5. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, onde parte das inversões financeiras, particularmente aquelas que afetam o resultado primário, são classificadas como investimentos.

185. Como aponta o RARDP do 3º quadrimestre de 2024, os dados realizados no período de janeiro a junho indicam margem de suficiência no cumprimento da ‘Regra de Ouro’ de R\$ 15,1 bilhões para o exercício financeiro de 2024, uma vez que as projeções de receitas de operações de créditos se situaram em patamar abaixo das despesas de capital estimadas.

186. Apesar da suficiência apurada, importa destacar que a margem esperada de cumprimento da regra fiscal se reduziu em R\$ 14,7 bilhões, quando comparada às projeções apuradas ao final do segundo bimestre. Isso ocorre devido a revisões para cima nas estimativas de despesas de capital com investimentos (+ R\$ 5,7 bi), inversões financeiras (+ R\$ 5 bi) e amortizações da dívida pública (+ R\$ 57,7 bi), ao passo que se as expectativas receitas de operações de crédito consideradas foram reduzidas em R\$ 83,2 bilhões, líquidas das variações consideradas na subconta da dívida.

IX. CONCLUSÃO

187. As projeções de crescimento real do PIB e da inflação subiram nas avaliações do 2º bimestre e do 3º bimestre em comparação com projeção feita na LOA 2024. O mesmo ocorreu com as projeções da inflação. A projeção do PIB nominal passou de R\$ 11.368,00 bilhões na LOA 2024 para R\$ 11.521,68 bilhões no 3º bimestre. Esta projeção é compatível com a projeção baseada nas estimativas do mercado, de R\$ 11.505,39 bilhões, inferior em apenas 0,14% em comparação com a projeção do RARDP do 3º bimestre.

188. O resultado primário do Governo Central estimado para 2024, segundo o RARDP do 3º bimestre de 2024 a preços correntes (déficit de R\$ 61.374,3 milhões) está abaixo do limite inferior da meta estabelecida na LDO 2024, de resultado deficitário de R\$ 28.756,2 milhões. Mesmo com a retirada de R\$ 28.774,1 milhões de despesas que não entram para a meta devido à calamidade pública no Rio Grande do Sul, o déficit primário para cumprimento da meta da LDO é estimado em R\$ 32.600,2 milhões, também ultrapassando em R\$ 3.844,0 milhões o limite inferior de tolerância de -0,25% do PIB, correspondente a déficit primário de R\$ 28.756,2 milhões.

189. Além de ultrapassar o limite inferior da meta, o resultado primário apresentou acentuada deterioração nos últimos doze meses, passando de déficit de 0,39% do PIB nos doze meses que

antecederam junho de 2023 para déficit de 2,62% do PIB nos doze meses que antecederam junho de 2024. Com a ressalva de que tal resultado inclui despesas relativas a estoques de decisões judiciais ocorridas em exercícios anteriores pagas com dotações no orçamento de 2023 e 2024 para cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Constitucionalidade (ADIs) 7047 e 7064.

190. Segundo o RARDP do 3º bimestre, a estimativa reprojeta para o resultado primário ajustado (PDG) das empresas estatais federais para 2024 é de déficit de R\$ 4.166,0 milhões, dentro da meta estabelecida no art. 3º da LDO 2024 de déficit primário de R\$ 7.312,1 milhões.
191. A projeção do resultado primário está condicionada a receitas que, devido à sua relevância e baixa arrecadação até a data deste relatório, foram analisadas com maior atenção no curso da fiscalização. Especificamente, realizaram-se diligências para avaliar a viabilidade das estimativas de receita relacionadas à reintrodução do voto de qualidade pela Lei 14.689/2023, bem como às receitas provenientes de concessões e permissões ferroviárias e lotéricas.
192. Em relação ao voto de qualidade no Carf, a receita estimada de R\$ 37,7 bilhões apresenta um risco elevado de frustração, uma vez que, até 6/8/2024, foi arrecadado apenas 0,22% do valor anual esperado. O elevado risco de frustração desta receita ensejou a emissão de Alerta ao Poder Executivo, na forma do Acórdão 1.908/2024 – TCU – Plenário. Quanto à receita de concessões e permissões, cuja estimativa global correspondeu ao valor de R\$ 24,3 bilhões, a arrecadação registrada alcançou apenas 11,8% do valor projetado para o ano. Além do mais, destacam-se os riscos associados às incertezas no cronograma de ajustes dos contratos ferroviários, conforme apontado pela COPEF (peça 33), e à possibilidade de atraso na autorização para que agentes privados explorem a modalidade lotérica de apostas de quota fixa.
193. Pelo lado das despesas, o procedimento bimestral de revisão de projeções de despesas com benefícios assistenciais, em particular o BPC, tem sido objeto de questionamentos, evidenciando-se a importância da aplicação dos princípios da clareza e transparência nas notas técnicas que embasam as projeções, de modo a se explicitar os efeitos do Programa de Enfrentamento da Fila da Previdência Social e das medidas de economia de despesas pela revisão dos benefícios assistenciais. Justifica-se, assim, o acompanhamento em detalhes das projeções dessa rubrica nos trabalhos futuros.
194. Por meio do Decreto 12.120/2024, estabeleceu-se um cronograma de ‘Limites de Movimentação e Empenho’ para as despesas primárias do Poder Executivo no montante de R\$ 174,8 bilhões, R\$ 192,5 bilhões e R\$ 207,8 bilhões até os meses de setembro, novembro e dezembro de 2024, respectivamente. Por meio dessa medida, o governo busca preservar o espaço para a realização de possíveis contingenciamentos nos próximos bimestres.
195. O empoçamento global de recursos pelos órgãos e entidades ao final do 3º bimestre atingiu R\$ 27,8 bilhões, valor que não destoia significativamente dos anos anteriores. Portanto, até a data deste relatório, não foram identificados indícios de empoçamento atípico. Todavia, reitera-se que tal saldo financeiro ocioso gera ineficiências na gestão de caixa da União, por essa razão o TCU já se manifestou emitindo recomendações ao Poder Executivo visando aprimorar a gestão financeira, com foco na redução do empoçamento.
196. Os montantes de dotações de despesas primárias permanecem aderentes aos limites individualizados dos Poderes e órgãos estabelecidos nos termos da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), bem como a execução orçamentária e financeira das despesas primárias sujeitas aos limites apresenta proporcionalidade com o transcurso do exercício e aderência às dotações disponibilizadas. Contudo, as novas projeções do RARDP do 3º bimestre indicaram excesso de despesas primárias em relação aos limites da ordem de R\$ 11.171,2 milhões, indicando a necessidade de bloqueio nesta mesma magnitude. Os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo, por sua vez, foram compatíveis com o limite de despesas e com a meta de resultado primário.
197. Com relação à ‘Regra de Ouro’, as projeções realizadas ao fim do 3º bimestre indicam o cumprimento da regra ao final do exercício, com margem de suficiência de R\$ 15,1 bilhões, nos

termos do art. 167, inciso III, da CF/1988, uma redução de R\$ 14,7 bilhões na margem de suficiência estimada, em relação à projeção contida no relatório de avaliação do 2º bimestre.

198. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

199. Em razão do exposto, com fulcro nos arts. 3º, inciso IV, alínea 'a', e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) firmar entendimento, com base no art. 16, inc. V, do Regimento Interno deste Tribunal, de que o princípio do orçamento impositivo não impede a limitação de empenho em montante superior àquele estritamente necessário ao atingimento do limite inferior da meta fiscal, tendo em vista o disposto no art. 165, § 11, e no art. 164-A, ambos da Constituição da República, que submetem o referido princípio ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais, e exige que a União conduza sua política fiscal de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis.

b) alertar o Poder Executivo Federal, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, combinado com o arts. 4º, § 5º, incisos I e IV, e 9º, caput, da mesma lei, de que as receitas de concessões e permissões, estimadas no valor de R\$ 24,3 bilhões na avaliação do 3º bimestre de 2024, arrecadaram, até o final de junho, apenas 11,8% do valor previsto no ano, destacando-se o risco associado às incertezas sobre o cronograma dos ajustes em contratos ferroviários, conforme destacado pela STN (peça 33) e à possibilidade de atraso no cronograma da autorização para exploração por agentes privados da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, o que representa fatores que elevam os riscos de não cumprimento das metas fiscais ao final do exercício.

c) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2024:

c.1) O resultado primário do Governo Central estimado para 2024, segundo o RARDP do 3º bimestre e 2024 a preços correntes é de déficit de R\$ 61.374,3 milhões. Mesmo desconsiderando-se R\$ 28.774,1 milhões de despesas que não entram para o cálculo da meta devido à calamidade pública no estado do Rio Grande do Sul, o déficit primário do Governo Central para fins de cumprimento da meta fiscal é estimado em R\$ 32.600,2 milhões, ultrapassando o limite inferior de tolerância de -0,25% do PIB, correspondente a déficit primário de R\$ 28.756,2 milhões (capítulo V deste relatório);

c.2) O resultado estimado das empresas estatais federais para o exercício de 2024, de déficit de R\$ 4.166,0 milhões, afigura-se compatível com a meta fiscal do exercício, de resultado deficitário de R\$ 7.312,1 milhões (capítulo V);

c.3) Os montantes de dotações orçamentárias relativas a despesas primárias sujeitas ao 'Limite de Despesas' de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, bem como os montantes pagos de despesas primárias apresentaram aderência às dotações correspondentes. Ademais, os créditos suplementares e especiais abertos pelo Poder Executivo foram compatíveis com os limites de despesas e com a meta de resultado primário (capítulo VII);

c.4) A projeção para 2024 das despesas primárias sujeitas ao 'Limite de Despesas' de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 indicou a excesso de despesas de R\$ 11.171,2 milhões com relação aos limites, impondo a necessidade de bloqueio de dotações nesse mesmo montante (capítulo VII);

c.5) As projeções indicam suficiência para cumprimento da 'Regra de Ouro' da ordem de R\$ 15,1 bilhões no exercício de 2024 (capítulo VIII);

d) encaminhar cópia do voto e acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Previdência Social e à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

e) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.'

2. Submetida a proposta a meu gabinete e a par do impacto que a fixação de entendimento poderia gerar, determinei, por despacho, antes de me manifestar sobre o encaminhamento alvitrado, que fosse possibilitada ao Poder Executivo – por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria do Orçamento Federal e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – a oportunidade de se manifestar.

3. Após as devidas manifestações, a unidade expediu a seguinte instrução:

‘INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre de 2024. Nesta oportunidade, examinam-se as respostas às oitivas determinadas pelo ministro-relator Jhonatan de Jesus em Despacho de 6/11/2024 (peça 107), tendo como foco principal a manutenção ou não dos itens ‘a’ e ‘b’ da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Fiscalização (peça 104). Em prol da economia processual, avalia-se também a pertinência dos subitens de mérito ‘c.1’ a ‘c.5’ sugeridos.

HISTÓRICO

2. A presente ação de controle – realizada por força do disposto no art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001 – ensejou instrução preliminar (peça 84) que culminou no Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário (peça 87), tendo sido emitido alerta ao Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sobre o risco de não atingimento da meta fiscal do exercício financeiro de 2024, considerando: a incerteza em torno da estimativa de receita oriunda do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), o potencial impacto de eventual frustração dessa receita no resultado primário e a baixa arrecadação observada até então.

3. A fiscalização prosseguiu conforme escopo definido na Matriz de Planejamento (peça 18) e cronograma atualizado à peça 78, com oficialização do pronunciamento de mérito da unidade técnica em 18/10/2024 (peças 104, 105, 106). Dentre as propostas formuladas, mereceram destaque: a) a fixação de entendimento de especial relevância para a Administração Pública sobre questão de direito; b) a expedição de novo alerta ao Poder Executivo federal. Para exata compreensão das matérias tratadas, reproduz-se a redação final dessas duas deliberações alvitradas (peça 104, p. 45):

a) firmar entendimento, com base no art. 16, inc. V, do Regimento Interno deste Tribunal, de que o princípio do orçamento impositivo não impede a limitação de empenho em montante superior àquele estritamente necessário ao atingimento do limite inferior da meta fiscal, tendo em vista o disposto no art. 165, § 11, e no art. 164-A, ambos da Constituição da República, que submetem o referido princípio ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais, e exige que a União conduza sua política fiscal de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis.

b) alertar o Poder Executivo Federal, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, combinado com o arts. 4º, § 5º, incisos I e IV, e 9º, caput, da mesma lei, de que as receitas de concessões e permissões, estimadas no valor de R\$ 24,3 bilhões na avaliação do 3º bimestre de 2024, arrecadaram, até o final de junho, apenas 11,8% do valor previsto no ano, destacando-se o risco associado às incertezas sobre o cronograma dos ajustes em contratos ferroviários, conforme destacado pela STN (peça 33) e à possibilidade de atraso no cronograma da autorização para exploração por agentes privados da modalidade lotérica de apostas de quota fixa,

o que representa fatores que elevam os riscos de não cumprimento das metas fiscais ao final do exercício.

4. Em Despacho de 6/11/2024 (peça 107), o relator destes autos ponderou que o impacto potencial da proposta contida no item 'a' acarretaria a necessidade de manifestação prévia do Poder Executivo (Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Secretaria do Orçamento Federal – SOF e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional– PGFN) e, posteriormente, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU). Em adendo, com fulcro no art. 5º, § 2º, da Resolução-TCU 142/2001, o relator considerou oportuna a oitiva prévia do Executivo também quanto ao alerta propugnado no item 'b'. Ao final, o relator destacou que essas medidas saneadoras privilegiariam a construção participativa das deliberações, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

5. Expedidos os ofícios à STN (peça 108), à SOF (peça 109) e à PGFN (peça 111), as respostas obtidas foram juntadas às peças 114 (PGFN), 115-117 (SOF) e 121-123 (STN). A seguir, procede-se à análise dessas manifestações com foco nas consequências práticas da implementação das deliberações aventadas e eventuais alternativas.

EXAME TÉCNICO

Manifestações das Unidades Jurisdicionadas

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

6. Restringindo-se aos aspectos jurídicos, a PGFN se pronunciou apenas quanto à proposta de fixação de entendimento sobre a limitação de empenho e movimentação financeira (item 'a'), nos termos do Parecer 4211/2024/MF. Essencialmente, o posicionamento da douda Procuradoria foi no sentido de que (peça 114, p. 1):

I - A limitação de empenho e movimentação financeira em montante superior àquele estritamente necessário ao atingimento do limite inferior da meta fiscal subverte a lógica inerente ao mecanismo de contingenciamento estabelecido no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e contraria o disposto no aludido preceito legal.

II - Partindo-se da interpretação sistemática da regra inserta no art. 9º da LRF, à luz do disposto no art. 165, §§ 10 e 11 da Constituição Federal e no art. 5º, § 3º, da Lei Complementar nº 200, de 2023, é de se concluir que os Poderes e órgãos apenas podem promover a limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários para manter o resultado primário em nível superior ao limite inferior do intervalo de tolerância.

7. Com efeito, a PGFN reconheceu a hipótese de contingenciamento prevista no art. 9º, caput, da LRF como um dever, e não como mera faculdade. Porém, na visão do órgão de assessoramento jurídico do Ministério da Fazenda, tal imposição restritiva há de ser promovida 'nos montantes necessários a assegurar o cumprimento da meta de resultado primário' (peça 114, p. 3, grifo no original), entendendo que a meta será considerada cumprida nos exatos termos do art. 5º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023, isto é, se o resultado primário do Governo Central, apurado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância previsto no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF.

8. Com base nessas premissas, a PGFN apontou falta de amparo legal na hipótese subjacente à proposta do TCU, qual seja: possibilidade de limitação de empenho em montante superior ao necessário para atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal. Isso porque: tal contingenciamento 'adicional' não seria obrigatório, afastando-se dos ditames do art. 9º da LRF; não se estaria diante de situação concreta de risco de descumprimento da meta fiscal; o contingenciamento indiscriminado prejudicaria a finalidade anticíclica do Regime Fiscal Sustentável.

Secretaria de Orçamento Federal

9. Também tratando exclusivamente do item 'a' da Proposta de Encaminhamento, a SOF se manifestou por meio da Nota Técnica 1488/2024/MPO e solicitou pronunciamento da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento e Orçamento (Conjur/MPO), que se deu mediante o Parecer

54/2024/Conjur-MPO/CGU/AGU. Em suma, reiterou-se que a meta de resultado primário é considerada cumprida ‘se a apuração for superior ao seu limite inferior’ (peça 116, p. 2) e que o contingenciamento, por ocorrer na fase de execução orçamentária, deve considerar os intervalos de tolerância da meta, consoante expressamente disposto no § 3º do art. 2º da Lei Complementar 200/2023 (peça 116, p. 3).

10. A SOF ponderou, ainda, que a sistemática de ‘bandas’ de resultado primário ‘tem por objetivo acomodar os efeitos de flutuações nas previsões de receita e despesas obrigatórias, resguardando minimamente a execução do planejamento previsto na LOA’ (peça 116, p. 5). Haveria, contudo, possibilidade de regulamentação da matéria por intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com fundamento no § 11 do art. 165 da Constituição Federal e no art. 9º da LRF. A esse respeito, mencionou-se comando então inserido no texto original do Projeto de LDO da União para o exercício financeiro de 2025 (peça 116, p. 6):

Art. 68. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º desta Lei, e o disposto no § 3º do art. 2º e no § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 2023, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo. (grifo no original)

11. A Conjur/MPO, por sua vez, valendo-se de argumentos semelhantes aos de PGFN e SOF, entendeu, em síntese, que: ‘os Poderes e órgãos apenas podem promover a limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários para manter o resultado primário em nível superior ao limite inferior do intervalo de tolerância’ (peça 117, p. 5). Destarte, ‘eventual contingenciamento que viesse a exceder o montante necessário para atingimento do limite inferior desbordaria dos limites legais’ (peça 117, p. 7).

Secretaria do Tesouro Nacional

12. Após pedido de prorrogação de prazo (peça 118) deferido pelo relator (peça 120), a STN se manifestou acerca de ambas as propostas de encaminhamento submetidas à oitiva. Quanto ao item ‘a’, o posicionamento foi lavrado na forma do Despacho STN/Suafi/Cofin (peça 123). Já o item ‘b’ foi abordado no Despacho STN/Supef/Copef (peça 122).

13. Em suma, informou-se que o alcance do contingenciamento para além do limite inferior da meta fiscal permite interpretações distintas, em razão da ‘coexistência de normas que repercutem sobre a execução da despesa pública’ (peça 123, p. 1), o que ensejaria ‘análise eminentemente jurídica, (...) devendo ser também considerados os riscos inerentes a cada uma das interpretações jurídicas possíveis, de forma a garantir, ao fim e ao cabo, o cumprimento e observância das regras fiscais vigentes’ (peça 123, p. 1).

14. No que tange ao risco então apontado pela equipe de fiscalização desta Corte de Contas envolvendo as receitas de concessões e permissões, a STN (peça 122, p. 1) apenas reiterou os argumentos constantes da Nota Técnica 2104/2024/MF (peça 33), os quais já haviam sido analisados por esta unidade técnica quando da proposição do alerta em questão, conforme consignado no Relatório de Fiscalização (peça 104, p. 17-19).

Da Proposta de Fixação de Entendimento (item ‘a’)

15. Inicialmente, cumpre salientar que o entendimento alvitado no item ‘a’ da Proposta de Encaminhamento desta fiscalização comporta uma possibilidade, e não uma imposição. Em outras palavras, busca-se expressar hipótese de admissibilidade de que o contingenciamento, nos termos da LRF, do RFS e da LDO, possa ser efetivado em montante além do estritamente necessário ao alcance do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal de resultado primário, como esforço de condução da política fiscal em prol da sustentabilidade da dívida pública, com fulcro no art. 164-A da Constituição Federal, e sem prejuízo da impositividade do orçamento público, consoante previsto no art. 165, §§ 10 e 11, da Carta Magna.

16. Com efeito, no acompanhamento referente ao 1º bimestre de 2024, que culminou no Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus), discutiu-se a adoção, pelo Poder Executivo, da banda inferior da meta de resultado primário como referencial para fins de determinação do montante passível de contingenciamento. Naquela oportunidade, SOF e STN se manifestaram em sede de diligência e apresentaram argumentos análogos aos ora apresentados por SOF (novamente) e PGFN em sede de oitiva.

17. Em suma, o posicionamento reafirmado pelo Poder Executivo considera o atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal – e não o centro da meta em si – para quantificar a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira. A conformidade legal dessa conduta ampara-se nos arts. 2º, § 3º, e 5º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023. O primeiro dispositivo prevê que a execução orçamentária deve ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário, observados os respectivos intervalos de tolerância, e o segundo dispositivo considera cumprida a meta de resultado primário se o resultado apurado for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância da meta do respectivo exercício.

18. Essa sistemática também se coaduna, segundo o Executivo, ao caráter anticíclico e à flexibilidade do Regime Fiscal Sustentável, que ‘(...) visa a acomodar movimentos nas variáveis que influenciam o comportamento das receitas a fim de resguardar a execução das políticas públicas custeadas pelas dotações aprovadas na Lei Orçamentária em situações em que há alguma frustração na arrecadação prevista para o ano’ (peça 16, p. 2, do TC 007.029/2024-1).

19. A despeito dessa perspectiva, este Tribunal apontou riscos decorrentes da condução da política fiscal com foco restrito na banda inferior da meta de resultado primário, expedindo o seguinte alerta, *in verbis* (item 9.1 do Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário):

9.1. alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, I, da Lei Complementar 101/2000, combinado com os arts. 4º, § 5º, I e IV, e 9º, caput, da mesma lei, de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência para promoção de limitação de empenho e movimentação financeira e condução da política fiscal e programação orçamentária e financeira da União pode elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros;

20. Ademais, se a limitação de empenho for sempre calibrada apenas para alcançar o limite inferior da meta fiscal, isso equivale a transformar esse limite na própria meta, distorcendo o propósito original do regime de bandas, qual seja, acomodar incertezas na arrecadação e na execução orçamentária, permitindo ajustes ao longo do exercício. Em última instância, o contingenciamento referenciado no limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário ignora a existência da banda superior e compromete a lógica do Regime Fiscal Sustentável.

21. Ressalta-se, ainda, que o entendimento consubstanciado no ‘montante de contingenciamento estritamente necessário ao atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário’ parte da premissa equivocada de que é possível determinar com exatidão o valor de contingenciamento que seria adequado para manter o resultado primário na banda inferior da meta. Como variáveis econômicas e fiscais são incertas, qualquer tentativa de limitar as despesas sem uma margem de segurança implica elevado risco de erro. Isso porque o resultado primário é uma variável aleatória contínua, e, na prática, tentar calibrá-lo exatamente no limite inferior da meta é um exercício inviável, pois a probabilidade de se atingir esse ponto específico é praticamente nula. Dessa forma, um contingenciamento prudente deve necessariamente incorporar certa margem de segurança capaz de manter o resultado primário dentro da faixa da meta, e não apenas no seu limite inferior.

22. Quanto ao dever constitucional de execução obrigatória das programações orçamentárias, é importante repisar que não se trata de imperativo absoluto – como já destacado no item 135 do Relatório de Fiscalização (peça 104, p. 34) –, mas de regime impositivo sujeito a restrições associadas a impedimentos técnicos, metas fiscais, limites de despesas e alterações orçamentárias. É dizer: o chamado Orçamento Impositivo deve ser entendido como impeditivo para restrições excessivas de despesa que levem a um superávit primário injustificado, e não como obrigação de

minimizar o nível de contingenciamento. Se o objetivo da banda fiscal é oferecer flexibilidade, então o Orçamento Impositivo deve funcionar como um ‘teto’ para o contingenciamento, impedindo que ele seja tão severo a ponto de ultrapassar o limite superior da meta fiscal, mas não restringindo o governo de adotar uma contenção mais elevada para garantir o cumprimento da meta dentro da faixa estabelecida. É, portanto, nesse contexto que se insere toda a legislação de regência da gestão macrofiscal da execução orçamentária federal, em especial, a própria Constituição Federal, a LRF, a Lei Complementar 200/2023 e a LDO.

23. Assim, a despeito da definição legalmente estabelecida para aferição do cumprimento ‘formal’ da meta de resultado primário do Governo Central mediante a mera superação do limite inferior do seu intervalo de tolerância (art. 5º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023), compreende-se que a determinação constitucional sobre a sustentabilidade da dívida pública, prevista no art. 164-A, pode levar a uma estratégia de condução da política fiscal que se pautar pela efetivação de contingenciamento em montante superior ao mínimo necessário para o cumprimento da banda inferior da meta fiscal em determinado período, não obstante o Orçamento Impositivo. Essa exegese é reforçada pelo comando insculpido no parágrafo único do art. 164-A da Carta Magna, o qual dispõe que: ‘A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida’ (grifou-se).

24. Em paralelo, entende-se que essa hipótese vislumbrada pode ser regulamentada pela LDO, a teor do disposto no art. 165, § 11, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 9º, caput, *in fine*, da LRF, a saber:

Constituição Federal - art. 165, § 11, inciso I

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; (grifou-se)

Lei de Responsabilidade Fiscal - art. 9º, caput

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

25. A propósito, no âmbito desta oitiva, a STN reconheceu a possibilidade de múltiplas interpretações sobre o ‘regime de bandas’ de resultado primário e suas conexões com a execução orçamentária. Já a SOF destacou o papel da LDO como instrumento normativo apto a dispor sobre a matéria, citando, inclusive, trecho da redação original do art. 68 do PLN 3/2024 (PLDO 2025) que fazia menção ao limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário do Governo Central como referencial para promoção da limitação de empenho e movimentação financeira.

26. Ocorre que, na redação final do art. 69, caput, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), consta como referencial para fins de apuração do montante necessário de contingenciamento não o limite inferior, mas a meta fiscal propriamente dita, *in verbis*:

Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo. (grifou-se)

27. Com efeito, PGFN e Conjur/MPO foram uníssonas quanto à suposta falta de amparo legal – à luz do disposto no art. 165, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, no art. 9º da LRF e no art. 5º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023 – para se promover contingenciamento em montante acima do

necessário ao atingimento do limite inferior da meta fiscal. Por sua vez, a SOF postulou que a inserção do trecho ‘considerado o limite inferior do intervalo de tolerância’ no mencionado dispositivo da LDO 2025 visava sedimentar a segurança jurídica da sistemática de apuração do contingenciamento com base na banda inferior da meta fiscal. Contudo, há que se reconhecer inequivocamente a intenção deliberada do legislador ao modificar a passagem do texto da LDO de autoria do Poder Executivo, fazendo constar expressamente que, na apuração do montante necessário para fins de contingenciamento, deverá ser ‘considerada a meta de resultado primário’.

28. Ante o exposto, após as oitivas determinadas no Despacho de 6/11/2024 (peça 107), sugere-se manter inalterada a proposta de fixação de entendimento contida no item ‘a’ da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Fiscalização (peça 104, p. 45), considerando que: i) o dever de execução das programações orçamentárias subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais nos termos da LDO, consoante disposto no art. 165, § 11, inciso I, da Constituição Federal; ii) o instituto da limitação de empenho e movimentação financeira deve ser aplicado segundo critérios fixados pela LDO, consoante disposto no art. 9º, caput, *in fine*, da LRF.

Da Proposta de Expedição de Alerta (item ‘b’)

29. A análise que culminou na proposição de alerta (peça 104, p. 17-19) fundamentou-se em riscos apontados pela própria STN, então relacionados a incertezas no cronograma de pagamentos de ajustes de contratos do setor ferroviário e a possíveis atrasos no cronograma da autorização para exploração de apostas de quota fixa. Nesse sentido, cumpre salientar preliminarmente que a deliberação do tipo ‘alerta’ pelos tribunais de contas, prevista no art. 59, § 1º, da LRF, não detém força cogente, ou seja, não gera sucumbência à unidade jurisdicionada destinatária, nem demanda providências concretas imediatas para saneamento de eventual indício de irregularidade. No caso em exame, o alerta foi propugnado em decorrência de possíveis frustrações de receitas capazes de comprometer o cumprimento das metas fiscais.

30. Em que pese não terem sido apresentados novos elementos de convicção pelo Poder Executivo em sede de oitiva, verificou-se que as estimativas de receitas na rubrica de concessões e permissões foram atualizadas no 5º bimestre de 2024 para R\$ 18,5 bilhões (peça 125, p. 13) e que a arrecadação do exercício de 2024 nessa rubrica foi de R\$ 16,5 bilhões (peça 126, p. 10). Dentre os fatores que contribuíram para esse desempenho, estão a outorga das autorizações aos operadores de loterias de apostas de quota fixa (R\$ 1,8 bilhão) e a antecipação referente aos termos aditivos dos contratos das estradas de ferro Carajás e Vitória Minas (R\$ 4,0 bilhões).

31. Ante o exposto, após as oitivas determinadas no Despacho de 6/11/2024 (peça 107), propõe-se considerar insubsistente, por perda de objeto, a proposta de emissão de alerta constante do item ‘b’ da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Fiscalização (peça 104, p. 45), tendo em vista: i) a atualização das estimativas e os valores efetivamente arrecadados com concessões e permissões no exercício de 2024; e ii) o encerramento do exercício financeiro.

Dos subitens ‘c.1’ a ‘c.5’ da Proposta de Encaminhamento

32. Os subitens ‘c.1’ a ‘c.5’ (peça 104, p. 45-46) veiculam propostas de deliberações de natureza informativa e o seu envio à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) visa atender ao disposto no art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), *in verbis*:

§ 3º Para fins de atendimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas da União enviará subsídios à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e o atingimento das metas previstas nesta Lei, em especial a necessidade de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da referida Lei Complementar.

33. De fato, fundamentalmente, o presente acompanhamento visa avaliar bimestralmente os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no

cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade da limitação de empenhos e movimentação financeira e bloqueios orçamentários. Nesse sentido, em prol da tempestividade e da efetividade das ações de controle externo da gestão fiscal, após esta edição do acompanhamento referente ao 3º bimestre, houve mais duas edições, todas sob a mesma relatoria do ministro Jhonatan de Jesus. O quadro a seguir apresenta os respectivos subitens de encaminhamentos informativos formulados no âmbito de cada um desses processos:

Acompanhamentos dos Resultados Fiscais da União – 3º, 4º e 5º Bimestres de 2024

Processo	TC 017.469/2024-4	TC 022.115/2024-2	TC 026.099/2024-1
Período Abrangido	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre
Data de Oficialização do Relatório de Fiscalização	18/10/2024	4/12/2024	11/2/2025
Situação	Instruído pós-oitiva	Julgado (Acórdão 330/2025-P)	Aguardando julgamento
Propostas Informativas à CMO			
Resultado Primário Projetado do Governo Central	c.1) Déficit de R\$ 61.374,3 milhões. Mesmo desconsiderando-se R\$ 28.774,1 milhões de despesas que não entram para o cálculo da meta devido à calamidade pública no estado do Rio Grande do Sul, o déficit primário do Governo Central para fins de cumprimento da meta fiscal é estimado em R\$ 32.600,2 milhões, ultrapassando o limite inferior de tolerância de - 0,25% do PIB, correspondente a déficit primário de R\$ 28.756,2 milhões;	b.1) Déficit de R\$ 68.834,5 milhões, abaixo do limite inferior da meta da LDO 2024, de resultado deficitário de R\$ 28.756,2 milhões. Contudo, a partir da retirada de R\$ 40.485,7 milhões de despesas, que não são computadas na meta de resultado primário, devido à calamidade pública no Rio Grande do Sul, o déficit primário para cumprimento da meta da LDO é estimado em R\$ 28.348,8 milhões, ficando R\$ 407,4 milhões acima do limite inferior de tolerância de -0,25% do PIB, correspondente a déficit de R\$ 28.756,2 milhões, portanto, dentro do limite inferior da meta;	a.1) Déficit de R\$ 64.426,2 milhões, abaixo do limite inferior da meta da LDO 2024, de resultado deficitário de R\$ 28.756,2 milhões. Contudo, a partir da retirada de R\$ 36.678,7 milhões de despesas, que não são computadas na meta de resultado primário, devido à calamidade pública no Rio Grande do Sul, o déficit primário para cumprimento da meta da LDO é estimado em R\$ 27.747,5 milhões, ficando R\$ 1.008,7 milhões acima do limite inferior de tolerância de - 0,25% do PIB, correspondente a déficit de R\$ 28.756,2 milhões, portanto, dentro do limite inferior da meta;
Resultado Primário Projetado das Empresas Estatais Federais	c.2) Déficit de R\$ 4.166,0 milhões, compatível com a meta fiscal do exercício, de resultado deficitário de R\$ 7.312,1 milhões;	b.2) Déficit de R\$ 3.728,4 milhões, dentro da meta da LDO 2024 de déficit primário de R\$ 7.312,1 milhões. Comparando com o déficit reprojetoado no 3º bimestre, de R\$ 4.166,0 milhões, a estimativa ficou inferior em R\$ 437,6 milhões;	a.2) Déficit de R\$ 3.303,7 milhões, dentro da meta da LDO 2024 de déficit primário de R\$ 7.312,1 milhões. Comparando com o déficit reprojetoado no 4º bimestre, de R\$ 3.728,4 milhões, a estimativa ficou menor em R\$ 424,7 milhões;
Limites de Despesas	c.3) Os montantes de dotações orçamentárias relativas a despesas primárias sujeitas ao 'Limite de Despesas' de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 foram inferiores aos limites individualizados dos	b.3) Os montantes de dotações orçamentárias relativas a despesas primárias sujeitas ao 'Limite de Despesas' de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 foram inferiores aos limites individualizados dos	a.3) Os montantes de dotações orçamentárias relativas a despesas primárias sujeitas ao 'Limite de Despesas' de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 foram inferiores aos limites individualizados dos

Processo	TC 017.469/2024-4	TC 022.115/2024-2	TC 026.099/2024-1
	Poderes e órgãos, bem como os montantes pagos de despesas primárias apresentaram aderência às dotações correspondentes. Ademais, os créditos suplementares e especiais abertos pelo Poder Executivo foram compatíveis com os limites de despesas e com a meta de resultado primário;	Poderes e órgãos, bem como os montantes pagos de despesas primárias apresentaram aderência às dotações correspondentes;	Poderes e órgãos, bem como os montantes pagos de despesas primárias apresentaram aderência às dotações correspondentes;
Bloqueios de Dotações	c.4) A projeção para 2024 das despesas primárias sujeitas ao 'Limite de Despesas' de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 indicou a excesso de despesas de R\$ 11.171,2 milhões com relação aos limites, impondo a necessidade de bloqueio de dotações nesse montante;	b.4) A projeção para 2024 das despesas primárias sujeitas ao 'Limite de Despesas' de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 indicou a excesso de despesas de R\$ 13.256,2 milhões com relação aos limites, impondo a necessidade de bloqueio de dotações nesse montante;	a.4) A projeção para 2024 das despesas primárias sujeitas ao 'Limite de Despesas' de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 indicou a excesso de despesas de R\$ 17.588,8 milhões com relação aos limites, impondo a necessidade de bloqueio de dotações nesse montante;
Margem de Suficiência da Regra de Ouro	c.5) As projeções indicam suficiência para cumprimento da 'Regra de Ouro' da ordem de R\$ 15,1 bilhões no exercício de 2024;	b.5) As projeções indicam suficiência para cumprimento da 'Regra de Ouro' da ordem de R\$ 10,2 bilhões no exercício de 2024, de modo que a margem de cumprimento vem sendo reduzida a cada bimestre;	a.5) as projeções indicam suficiência para cumprimento da 'Regra de Ouro' da ordem de R\$ 18,2 bilhões no exercício de 2024, um aumento de R\$ 8 bilhões comparado à margem projetada ao final do 4º bimestre. É necessário considerar um abatimento nas receitas de operações de créditos consideradas no valor de R\$ 4,9 bilhões, devido à decisão do STF em 22/8/2024 que desconsiderou as operações de crédito destinadas ao enfrentamento da calamidade pública no estado do RS. Contudo, a publicação do RARDP não apresentou de forma transparente este ajuste, de modo que a margem de suficiência pode ser maior, atingindo até R\$ 22,0 bilhões;
Outros Assuntos	Não houve	b.6) A programação orçamentária definida em cronogramas de limites de movimentação e empenho tem contribuído para	a.6) O empoçamento de recursos financeiros atingiu R\$ 31 bilhões ao final de outubro, valor acima da média dos

Processo	TC 017.469/2024-4	TC 022.115/2024-2	TC 026.099/2024-1
		preservar o ‘espaço contingenciável’ disponível para a avaliação de receitas e despesas do 5º bimestre, de modo a aumentar as chances de que eventuais frustrações de receitas possam ser parcialmente compensadas pela realização de limitação de empenho e movimentação financeira ao final do exercício e o cumprimento da meta fiscal seja preservado;	bimestres anteriores e dos anos encerrados, influenciado pela baixa execução financeira das emendas parlamentares ao orçamento em 2024 (empenhamento de R\$ 10,7 bilhões ou de 27,4% dos valores autorizados), devido à decisão do STF que suspendeu o pagamento destas por conta de preocupações com a transparência e a rastreabilidade das transferências realizadas. Tal empenhamento acima da média tende a facilitar o cumprimento das metas fiscais em 2024, ao adiar os pagamentos para o exercício seguinte. Contudo, esforços e negociações têm sido empreendidos entre os três Poderes para viabilizar o retorno o fluxo de pagamentos, podendo diminuir o estoque de recursos autorizados, mas não pagos;

Fonte: elaboração própria.

34. Depreende-se que as sucessivas avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias a cargo do Poder Executivo e os correspondentes acompanhamentos bimestrais a cargo do TCU impõem uma dinâmica de variabilidade nas projeções divulgadas e nos encaminhamentos propostos. Assim, após o 3º bimestre de 2024, houve evolução nas estimativas e nos informativos referentes a resultado primário do Governo Central, resultado primário das empresas estatais federais, limites de despesas, bloqueios de dotações e margem de suficiência da Regra de Ouro. Ademais, o processo de controle externo referente ao 4º bimestre já foi julgado na forma do Acórdão 330/2025-TCU-Plenário e o processo referente ao 5º bimestre está concluso para julgamento de mérito, enquanto os presentes autos ainda deverão ser submetidos a pronunciamento do MPTCU, conforme determinado pelo relator (peça 107, p. 3, item 13).

35. Para além dos acompanhamentos citados, esta Corte de Contas estenderá sua atuação sistemática e tempestiva em torno do tema ‘meta fiscal’ em face da apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2024, que ocorrerá no 1º semestre de 2025, nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e do Acórdão 2.524/2023-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus). De fato, dentre as diretrizes para exame das referidas contas estão: i) a verificação da compatibilidade da condução da política fiscal com as metas fiscais e o cumprimento dos limites e vedações da legislação referente à responsabilidade fiscal; ii) a verificação da adoção tempestiva de limitações orçamentárias e financeiras e de outras medidas necessárias ao atingimento das metas fiscais.

36. Ante o exposto, considerando a cronologia dos fatos após a determinação das oitivas neste acompanhamento do 3º bimestre de 2024, bem como a existência dos processos conexos TC 022.115/2024-2 e TC 026.099/2024-1, propõe-se tornar insubsistentes, por perda de objeto, as proposições de envio de informações à CMO contidas no item ‘c’ e nos subitens ‘c.1’ a ‘c.5’ da

Proposta de Encaminhamento do Relatório de Fiscalização (peça 104, p. 45-46), em prol da economia processual, do devido processo legal e da racionalidade administrativa.

Da Submissão dos Autos ao MPTCU

37. Como mencionado ao longo desta instrução, o Despacho de 6/11/2024 (peça 107) promoveu a oitiva dos órgãos fazendários do Poder Executivo e estabeleceu o posterior envio dos autos ao MPTCU, visando franquear ao *Parquet* de Contas a oportunidade de oficiar neste feito. Como guardião da lei e fiscal de sua fiel execução, compete ao MPTCU dizer de direito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, nos termos do art. 62, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

38. Em processos do tipo ‘Relatório de Acompanhamento’ como o ora em andamento, a manifestação do MPTCU não é obrigatória. Porém, dada a complexidade técnico-jurídica da matéria em análise, o ministro-relator determinou essa medida saneadora, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do TCU.

39. Com efeito, além dos itens da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Fiscalização para os quais se propõe, nesta assentada, declarar a perda de objeto, merece a detida apreciação do MPTCU a proposta de fixação de entendimento de especial relevância para a Administração Pública sobre questão de direito (item ‘a’ da manifestação original da equipe de fiscalização e reafirmada na presente instrução). O cerne da discussão envolve a aplicabilidade dos arts. 164-A e 165, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, dos arts. 2º, § 3º, e 5º, § 3º, e 7º da Lei Complementar 200/2023, do art. 9º da LRF, do art. 5º da Lei 10.028/2000 e do art. 69 da LDO 2025, entre outros dispositivos que regem a gestão macrofiscal da execução orçamentária federal. Trata-se de questão a exigir interpretação jurídica conjunta, integrada e teleológica de regras afetas ao Direito Constitucional e ao Direito Financeiro relacionadas com o dever de execução das programações orçamentárias, a sustentabilidade da dívida pública, as metas fiscais e a limitação de empenho e movimentação financeira.

40. À guisa de exemplo, um possível questionamento refere-se à eventual competência da LDO para estabelecer, em última instância, valores de contingenciamentos, e não sua mera operacionalização. Isso porque a LRF dispõe que o contingenciamento necessário para o cumprimento das metas fiscais será realizado ‘segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias’ e a Lei Complementar 200/2023 prevê intervalos de tolerância para verificação do cumprimento dessas metas.

41. As manifestações de PGFN, SOF e STN no âmbito das oitivas também corroboram a conveniência e a oportunidade da atuação colaborativa do MPTCU no deslinde do debate instalado, especialmente em face dos seguintes argumentos apresentados por essas unidades jurisdicionadas:

- PGFN: o contingenciamento superior ao estritamente necessário para atingimento do limite inferior da meta fiscal subverte a lógica do contingenciamento estabelecido na LRF;
- SOF: possibilidade de regulamentação da sistemática de contingenciamento pela LDO;
- STN: à luz das disposições constitucionais e legais, o instituto do contingenciamento permite interpretações distintas e carece de análise eminentemente jurídica.

42. A título de reforço, tem-se que em sede de consulta sobre temas de finanças públicas, o pronunciamento do *Parquet* de Contas tem sido recorrente e relevante. Cita-se o recente caso que culminou no Acórdão 237/2025-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus). A consulta versou sobre critério de contingenciamento estabelecido pela LDO 2024.

43. Em que pese referida consulta não tenha sido conhecida, porquanto a LDO 2024 encerrou sua vigência antes da apreciação do feito pelo TCU, cabe destacar que o MPTCU se pronunciou por duas vezes naqueles autos, em ambas sendo representado pela procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva. Dada a pertinência temática para a fixação do entendimento discutido no presente processo, reproduz-se a seguir trechos paradigmáticos dessas manifestações:

Peça 15, p. 6, do TC 002.080/2024-9

44. Mas, como dissertou a unidade técnica e se extrai da interpretação sistemática do art. 9º e demais dispositivos da LRF e do RFS, a LDO, em seu papel regulamentar, não pode inviabilizar o contingenciamento necessário ou exigível para que se demonstre esforço fiscal para o atingimento da meta de resultado primário.

Peça 24, p. 3, do TC 002.080/2024-9

13. Com o devido respeito à aprofundada análise empreendida pelo eminente Relator, é contraditório acreditar que o § 2.º do art. 9º da LRF, ao remeter à LDO o disciplinamento de possíveis ressalvas ao contingenciamento, reste por autorizar que se inviabilize o próprio instituto nos moldes delineados pelo caput do mesmo art. 9º.

14. Se o agente responsável puder executar a quase totalidade das rubricas orçamentárias, mesmo em caso de necessidade de restrição para o atingimento das metas fiscais, sem qualquer consequência, desacreditada se torna a figura do contingenciamento.

15. Assim, ao buscar a interpretação dos dispositivos que melhor atenda à manutenção da eficácia tanto do Regime Fiscal Sustentável quanto da Lei de Responsabilidade Fiscal, atua o Tribunal de Contas da União nos estritos limites de proteção do atingimento das metas fiscais, atribuição prevista no art. 59 da LRF, em autêntico controle de legalidade.

44. Ante o exposto, remanesce a necessidade da relevante manifestação do MPTCU nos presentes autos.

CONCLUSÃO

45. Realizadas as oitivas determinadas pelo relator e examinados os argumentos oferecidos pelas unidades jurisdicionadas envolvidas, concluiu-se pela manutenção do item 'a' da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Fiscalização, que trata da fixação de entendimento sobre hipótese de contingenciamento em montante superior ao necessário para cumprimento do limite inferior da meta de resultado primário (parágrafos 15-28 desta instrução).

46. Quanto à sugestão de emissão de alerta (item 'b' da proposta original), entendeu-se que seu objeto se tornou prejudicado em face das estimativas atualizadas e dos valores arrecadados com concessões e permissões no exercício de 2024 (parágrafos 29-31). Em prol da economia processual, aproveitou-se para avaliar a pertinência dos encaminhamentos sugeridos no item 'c' e respectivos subitens da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Fiscalização, concluindo-se igualmente pela perda de objeto em face da superveniência das análises ulteriores consignadas nos processos conexos de acompanhamento dos resultados fiscais do 4º e 5º bimestres de 2024 – TC 022.115/2024-2 e TC 026.099/2024-1, respectivamente (parágrafos 32-26).

47. Destarte, ratificando a necessária oitiva do MPTCU (parágrafos 37-44), apresenta-se a seguir a Proposta de Encaminhamento deste processo devidamente ajustada e atualizada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Ante o exposto, com fulcro nos arts. 3º, inciso IV, alínea 'a', e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001 e em atendimento ao Despacho de 6/11/2024, submetem-se os autos à consideração superior do ministro-relator Jhonatan de Jesus, propondo a adoção das seguintes medidas:

a) submeter os autos à oitiva do Ministério Público junto ao TCU, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do TCU, dada a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame;

b) firmar entendimento, com base no art. 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de que o princípio do Orçamento Impositivo não impede a limitação de empenho em montante superior àquele estritamente necessário ao atingimento do limite inferior da meta fiscal, tendo em vista o disposto no art. 165, § 11, e no art. 164-A, ambos da Constituição da República, que submetem o referido princípio ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais, e exige que a União conduza sua política fiscal de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis;

- c) tornar insubsistentes, por perda de objeto, os itens ‘b’ e ‘c’ e os subitens ‘c.1’ a ‘c.5’ da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Fiscalização (peça 104, p. 45-46);
 - d) encaminhar cópia da decisão a ser proferida nestes autos à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;
 - e) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”
- É o relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.342/2025-GABPRES

Processo: 017.469/2024-4

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

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

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

Data da ciência: 16/04/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

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