

Aviso nº 538 - GP/TCU

Brasília, 2 de junho de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão 1111/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 21/5/2025, nos autos do TC-028.517/2024-5, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Esclareço que o mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, autuada por força do Ofício 144/2024/CFFC-P, de 5/12/2024, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Federal Joseildo Ramos, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhou a esta Casa o Requerimento 225/2024-CFFC de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo.

Informo que, nos termos do item 9.3 do mencionado Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.517/2024-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PEDIDO DE INFORMAÇÕES SOBRE A DISCREPÂNCIA ENTRE OS RESULTADOS PRIMÁRIOS DIVULGADOS PELA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL E PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), que contou com a anuência dos seus dirigentes (peças 8-10):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 144/2024/CFFC-P, de 5/12/2024 (peça 3), por meio do qual o Exmo. Sr. deputado federal Joseildo Ramos, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), encaminhou o Requerimento 225/2024-CFFC (peça 4), aprovado por aquela Comissão em 27/11/2024.

2. O documento encaminhado é de autoria do Exmo. Sr. deputado federal Evair Vieira de Melo e requer do Tribunal de Contas da União (TCU) informações acerca da crescente discrepância entre o resultado primário calculado e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em comparação com aquele publicado pelo Banco Central do Brasil (BCB).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU) conferem legitimidade ao presidente da CFFC/CD para solicitar informações ao TCU.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do referido expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

Contextualização

5. A Emenda Constitucional 109/2021 reposicionou a dívida pública como elemento central no debate fiscal com a inserção do art. 164-A e do art. 165, § 2º, na Constituição Federal, que trouxeram a obrigação explícita para todos os entes federativos de conduzirem suas políticas fiscais visando à manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, além de reforçarem a exigência da elaboração e da execução de planos e orçamentos compatíveis com a sua sustentabilidade, fortalecendo o alinhamento entre gestão fiscal e controle do endividamento.

6. Por conseguinte, a Lei Complementar 200/2023 regulamentou os dispositivos da emenda, dispondo, no seu art. 2º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá estabelecer as

diretrizes da política fiscal e as metas anuais de resultado primário do Governo Central para o exercício ao qual se refere e para os três seguintes, em compatibilidade com a trajetória sustentável da dívida pública, de forma que essas metas conduzam à estabilização da relação da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) com o Produto Interno Bruto (PIB), cabendo ao BCB a responsabilidade pela apuração do resultado primário e da DBGG.

7. Desse modo, incumbido legalmente do dever de calcular e divulgar o resultado primário para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais, o BCB estabelece a metodologia de apuração dessas informações por meio do Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil (MEF-BCB). Assim, esse manual tornou-se o documento oficial que define a forma de apuração das estatísticas fiscais nacionais, incluindo os fluxos de financiamento que afetam o resultado primário.

8. Essas informações são divulgadas mensalmente em nota à imprensa, no sítio eletrônico do BCB, onde se pode obter as tabelas com os componentes da Dívida Líquida do Setor Público Não Financeiro (DLSP), da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e da Necessidade de Financiamento do Setor Público Não Financeiro (NFSP), conceito análogo ao de resultado primário.

9. A metodologia em que o BCB se baseia para realizar a mensuração do resultado primário é conhecida como “abaixo da linha”. Tal abordagem significa calcular o resultado fiscal por meio da mensuração da diferença entre o estoque da DLSP entre dois períodos, descontada ainda a despesa com juros apropriada no período, para diferenciar o resultado primário do resultado nominal.

10. Por outro lado, a STN, órgão encarregado legalmente da coordenação da programação financeira da União, bem como da execução orçamentária e financeira, calcula mensalmente e divulga o resultado primário pelo critério “acima da linha”. Ou seja, aquele em que o resultado fiscal é obtido pela contabilização e subtração das receitas e despesas primárias.

11. Mensalmente, a STN divulga em seu sítio eletrônico a publicação chamada Resultado do Tesouro Nacional (RTN), detalhando de forma abrangente o conjunto de rubricas de receitas e despesas que compõem o resultado fiscal.

12. Com efeito, os riscos envolvidos, a oportunidade do tema, a materialidade dos valores e a relevância da evolução da condução da política fiscal e da credibilidade das contas públicas convergem para enfatizar, nesta assentada, a necessidade de prestar as informações solicitadas ao TCU pelo Parlamento. Em seu requerimento, o deputado demonstra preocupação com a possibilidade de que as discrepâncias recentemente registradas entre os resultados primários divulgados pela STN e pelo BCB possam comprometer a transparência e a credibilidade da gestão fiscal do país.

Discrepância Estatística

13. Em primeiro lugar, é importante esclarecer que não se deve esperar que ambas as metodologias de apuração do resultado primário apresentem resultados rigorosamente equivalentes, justamente devido à construção metodológica de cada abordagem.

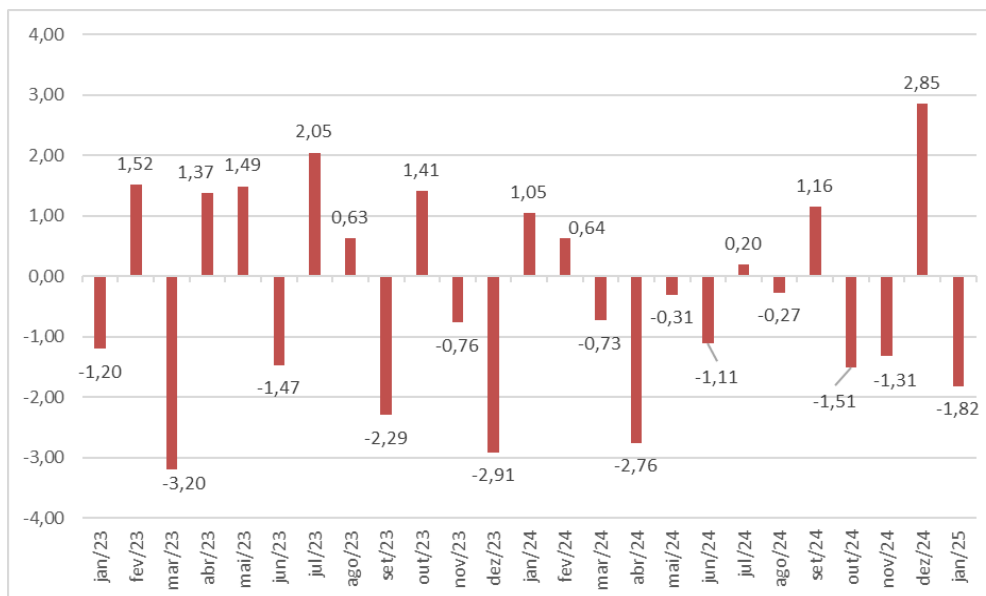
14. A abordagem “abaixo da linha” é considerada mais abrangente e mais aderente ao princípio orçamentário da universalidade. Na medida em que quaisquer fluxos de receitas e despesas possuem impacto na DLSP, então, em tese, todas as receitas e despesas são capturadas pela medida de dívida, de modo que a variação da dívida líquida de fato se configura em uma medida representativa do resultado fiscal. A abordagem “acima da linha”, por outro lado, ao construir o resultado como a soma de todas as receitas subtraída da soma de todas as despesas públicas, apresenta o risco de incorrer em omissão de algumas rubricas. A essa diferença entre os resultados fiscais calculados “acima da linha” e “abaixo da linha” atribui-se o nome de discrepância estatística. A discrepância estatística representa, portanto, as diferenças entre as duas métricas que não se pode

explicar com exatidão, mas que provavelmente decorre de omissões de determinadas rubricas de receitas e despesas não abarcadas pelo procedimento “acima da linha.”

15. Uma vez que a discrepância estatística é causada por omissões não observáveis de rubricas de receitas e despesas na mensuração “acima da linha”, é de se esperar que esta não apresente um padrão claro, sendo determinada especialmente por fatores aleatórios a cada período, como pode se ver no gráfico abaixo que ilustra a discrepância estatística nos últimos dois anos.

Figura 1 – Discrepância Estatística no RTN

R\$ bilhões (valores de jan/2025)



Fonte: elaboração própria com dados do RTN referente a jan/2025.

* Valores de ajustes positivos indicam que o resultado “abaixo da linha” (BCB) é maior que o resultado acima da linha (STN), enquanto valores de ajustes negativos indicam que o resultado “acima da linha” (STN) é maior que o resultado abaixo da linha (BCB).

16. Devido a essa maior precisão, é comum a legislação fiscal conferir maior impositividade à verificação do cumprimento de metas fiscais mediante a apuração “abaixo da linha”. No Brasil, a Lei Complementar 200/2023 confere ao BCB a competência de apurar o resultado primário para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais, in verbis:

Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

(...)

§ 4º A apuração do resultado primário e da relação entre a DBGG e o PIB será realizada pelo Banco Central do Brasil. (grifou-se)

17. Contudo, a mensuração e o acompanhamento do resultado primário “acima da linha” realizados pela STN também são de suma importância, pois permitem a visualização das principais receitas e despesas que compõem o resultado, bem como das variações e tendências de rubricas que impactam as finanças públicas. Desse modo, a metodologia “acima da linha” viabiliza a condução da execução orçamentária e financeira durante o exercício e a devida gestão da política fiscal.

Ajustes Metodológicos

18. Além da mencionada discrepância estatística, outro tipo de adaptação ajuda a explicar as diferenças entre as mensurações realizadas pela STN e pelo BCB no Brasil: os chamados “ajustes metodológicos”.

19. Os ajustes metodológicos podem ser entendidos como aqueles que são realizados previamente à mensuração da discrepância estatística, e promovidos de forma ativa. Ou seja, são computados devido à ocorrência de diferenças entre regras de mensuração aplicadas a determinados fluxos de ingressos ou saídas de recursos. Tais ajustes podem ocorrer de ofício pela STN ou serem impostos administrativa ou politicamente por meio de alguma norma editada para este fim específico. Ainda, alguns ajustes metodológicos são recorrentes e continuados, enquanto outros representam um ajuste pontual realizado para registrar determinado evento específico.

20. No histórico do RTN, podem ser observados quatro diferentes eventos ensejadores da realização de ajustes metodológicos. São eles:

(i) Ajuste Metodológico Itaipu: recursos transitórios referentes à amortização de contratos da empresa binacional Itaipu com o Tesouro Nacional. Ajuste ocorrido entre janeiro de 2004 a novembro de 2020, com períodos de interrupção. Soma R\$ 77,4 bilhões (valores de janeiro de 2025) em ajustes acumulados em favor do resultado do BCB no acumulado histórico;

(ii) Ajuste Metodológico Caixa-Competência: sistemática de registros nas estatísticas fiscais dos subsídios e subvenções estabelecida em conformidade com os Acórdãos 825/2015 e 3.297/2015 do TCU. Nesta nova sistemática, o BCB passou a incorporar mensalmente os efeitos fiscais desses eventos segundo o critério de competência na apuração “abaixo da linha”, enquanto a STN registra semestralmente impactos quando dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas. Ajuste ocorrido a partir de janeiro de 2016 e que continua em vigor. Soma R\$ 11,9 bilhões (valores de janeiro de 2025) em ajustes acumulados em favor do resultado do BCB no acumulado histórico;

(iii) Ajuste Metodológico Recursos Não Sacados do PIS/Pasep (EC 126/2022): ajuste metodológico referente ao ingresso de recursos do PIS/Pasep não reclamados por prazo superior a vinte anos, nos termos do art. 121 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada pela EC 126/2022. Enquanto na metodologia “acima da linha” estes recursos se refletiram nas Demais Receitas Não Administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), afetando a estatística de resultado primário do Governo Central, na metodologia “abaixo da linha” tal operação foi definida como ajuste patrimonial, com efeito nulo sobre o resultado primário do Governo Central. Ajuste ocorrido de forma pontual em setembro de 2023, resultando em divergência de R\$ 27,5 bilhões (valores de janeiro de 2025) em favor do resultado apurado pela STN.

(iv) Ajuste Metodológico Compensações LC 194/2022 (pré-Acordo União e Estados/DF): refere-se aos valores das compensações pelas perdas do ICMS no âmbito da LC 194/2022 compensados por liminares antes do acordo celebrado entre a União e os Estados e o DF no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.191. Nas estatísticas “acima da linha”, esses valores foram registrados retroativamente, nos respectivos meses nos quais as parcelas das dívidas efetivamente deixaram de ser pagas à União. Já nas estatísticas “abaixo da linha”, tal montante impactou em sua totalidade o mês de dezembro de 2023, quando ocorreu a baixa dos ativos da União em decorrência das referidas compensações. Ajuste realizado continuamente entre julho de 2022 e dezembro de 2023, e depois de forma pontual em dezembro de 2023, resultando em R\$ 488,2 milhões (valores de janeiro de 2025) de ajustes acumulados em favor do resultado apurado pelo BCB no acumulado histórico.

21. A tabela a seguir resume os ajustes metodológicos realizados entre STN e BCB e registrados na mensuração do resultado primário no RTN desde 1997.

Tabela 1 – Ajustes Metodológicos no RTN

R\$ bilhões (valores de jan/2025)

<i>Evento</i>	<i>Período de Ocorrência</i>	<i>Ajuste Acumulado (Desde 1997)</i>	<i>Ajuste Acumulado (Desde 2023)</i>	<i>Maior Ajuste Mensal</i>
<i>Ajuste metodológico Itaipu</i>	<i>jan/2004 a nov/2020 (com interrupções)</i>	77,4	0,0	1,4 (abr/2024)
<i>Ajuste metodológico caixa-competência</i>	<i>Desde jan/2016 (em vigor)</i>	11,9	0,6	12,0 (jan/2016)
<i>Ajuste metodológico Recursos Não Sacados do PIS/Pasep (EC 126/2022)</i>	<i>set/2023 (pontual)</i>	-27,5	-27,5	-27,5 (set/2023)
<i>Ajuste metodológico Compensações LC 194/2022</i>	<i>jul/2022 a jun/2023(contínuo) dez/2023 (pontual)</i>	0,5	-8,1	-9,1 (dez/2023)
<i>Total</i>		62,2	-35,1	-27,6 (set/2023)

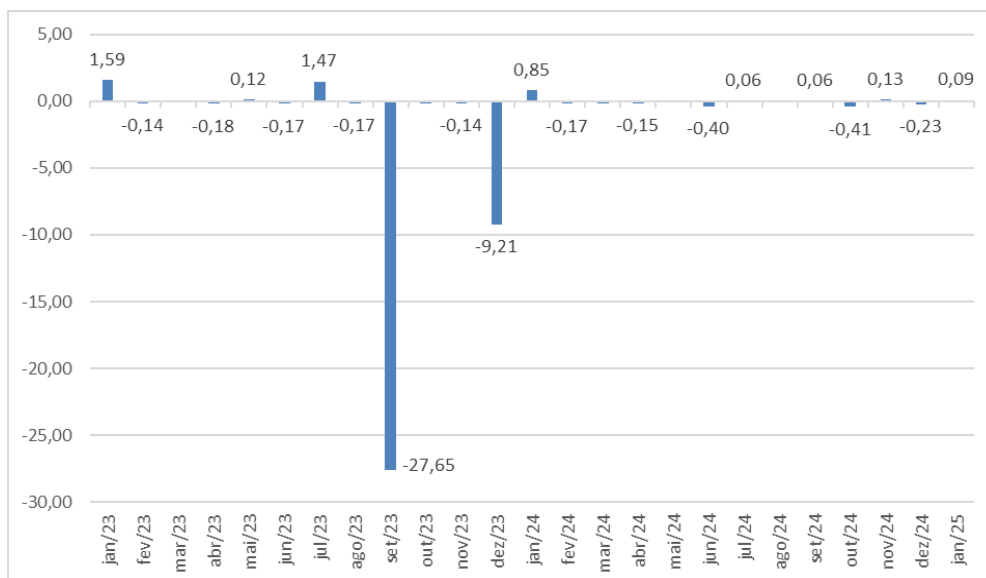
Fonte: elaboração própria com dados do RTN referente a jan/2025.

* Valores de ajustes positivos indicam que o resultado “abaixo da linha” (BCB) é maior que o resultado “acima da linha” (STN), enquanto valores de ajustes negativos indicam que o resultado “acima da linha” (STN) é maior que o resultado “abaixo da linha” (BCB).

22. Em contraste com o padrão aleatório observado na medida de discrepância estatística, nota-se, na figura a seguir, que os ajustes metodológicos impactam de maneira mais significativa a disparidade entre a mensuração da STN e do BCB em ocasiões pontuais, também não demonstrando nenhum padrão persistente. No caso em tela, percebem-se duas ocasiões em que foram realizados ajustes metodológicos significativos: (i) setembro de 2023, quando foi realizado o ajuste dos recursos não sacados do PIS/Pasep, no valor de R\$ 27,65 bilhões; e (ii) dezembro de 2023, quando foi realizado o ajuste referente às compensações pelas perdas do ICMS no âmbito da LC 194/2022, no valor de R\$ 9,21 bilhões. Em ambos os casos, o ajuste teve como consequência uma mensuração de resultado “acima da linha” (STN) superior ao resultado registrado “abaixo da linha” (BCB).

Figura 2 – Ajustes Metodológicos no RTN

R\$ bilhões (valores de jan/2025)



Fonte: elaboração própria com dados do RTN referente a jan/2025.

* Valores de ajustes positivos indicam que o resultado “abaixo da linha” (BCB) é maior que o resultado “acima da linha” (STN), enquanto valores de ajustes negativos indicam que o resultado “acima da linha” (STN) é maior que o resultado “abaixo da linha” (BCB).

23. A soma dos ajustes metodológicos e da discrepância estatística determina exatamente o valor da diferença entre os resultados primários publicados pela STN e pelo BCB.

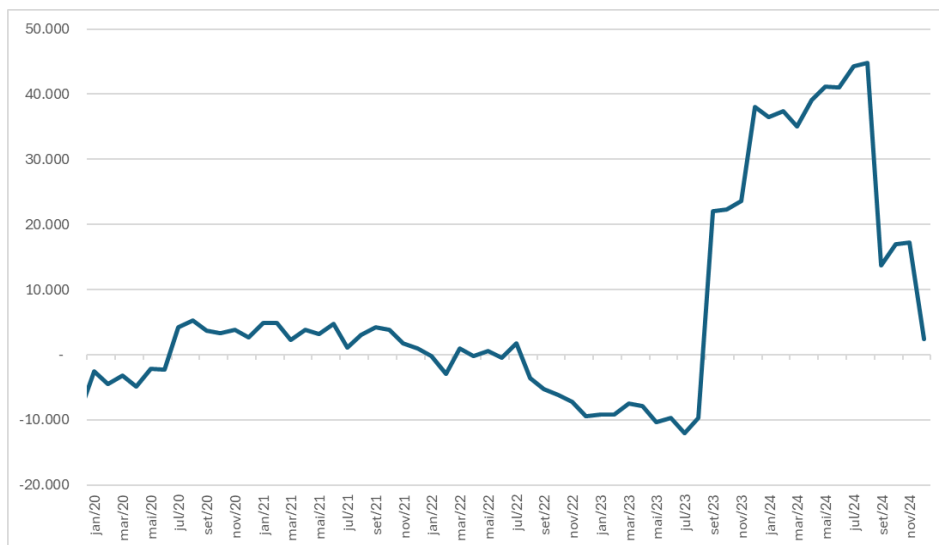
Da divergência entre os cálculos do resultado primário divulgados pela STN e pelo BCB

24. Com relação, por fim, à discrepância efetiva entre os resultados primários divulgados pela STN e pelo BCB, é importante analisar os padrões registrados nesse montante nos últimos anos. Conforme o requerimento enviado pelo deputado federal, este demonstra preocupação ao afirmar que a divergência acumulada em doze meses superou R\$ 40 bilhões em julho de 2024.

25. Abaixo, apresenta-se a evolução da discrepância acumulada em doze meses na atual década. Pela análise do gráfico, percebe-se como, entre 2020 até meados de 2023, a discrepância permaneceu registrando valores em geral abaixo de R\$ 10 bilhões, dentro da margem normal observada ao longo da série histórica. Contudo, a partir do segundo semestre de 2023, as divergências acumuladas se elevaram, alcançando níveis consideravelmente superiores em comparação com a média histórica. Por fim, ao longo do segundo semestre de 2024, tais divergências acumuladas foram se reduzindo, encerrando o exercício financeiro no nível de R\$ 2,4 bilhões, uma diferença de pequena magnitude e em linha com os padrões históricos.

Figura 4 – Discrepância entre os Resultados Primários “acima da linha” e “abaixo da linha” (valores mensais acumulados em doze meses)

R\$ milhões (valores de dez/2024)



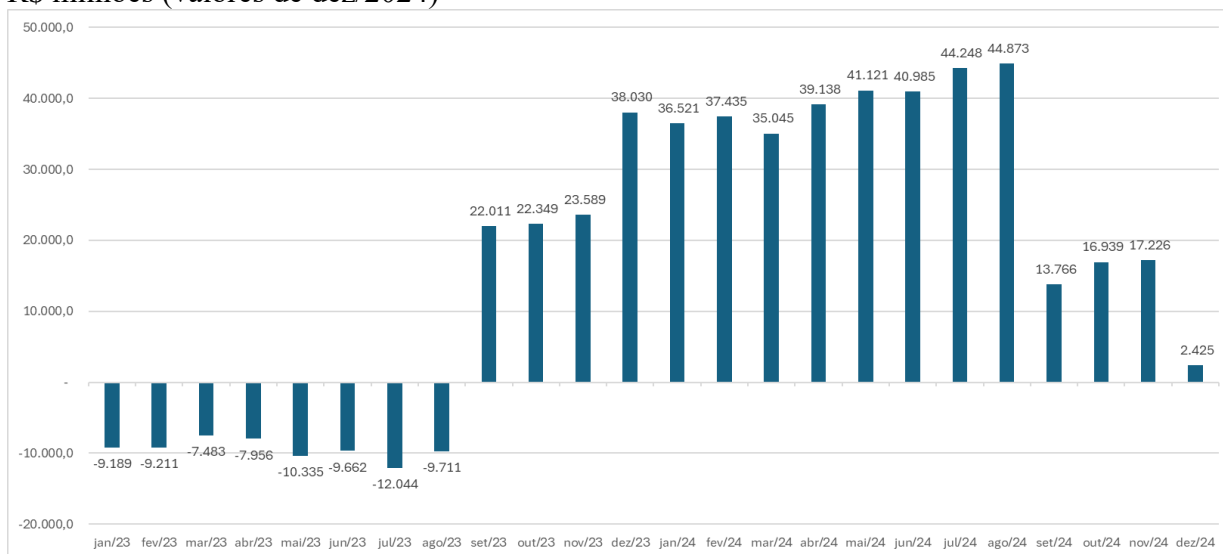
Fonte: elaboração própria com dados do RTN referente a dez/2024.

* Valores positivos indicam que o resultado “acima da linha” (STN) é maior que o resultado “abaixo da linha” (BCB).

26. Analisando com mais detalhes a tendência recente, percebe-se que a discrepância acumulada em doze meses se elevou de forma mais significativa (em favor do resultado apurado pela STN), conforme o gráfico a seguir, em dois momentos específicos no tempo: (i) em setembro de 2023; e (ii) em dezembro de 2023.

Figura 5 – Discrepância entre os Resultados Primários “acima da linha” e “abaixo da linha” (valores mensais acumulados em doze meses)

R\$ milhões (valores de dez/2024)



Fonte: elaboração própria com dados do RTN referente a dez/2024.

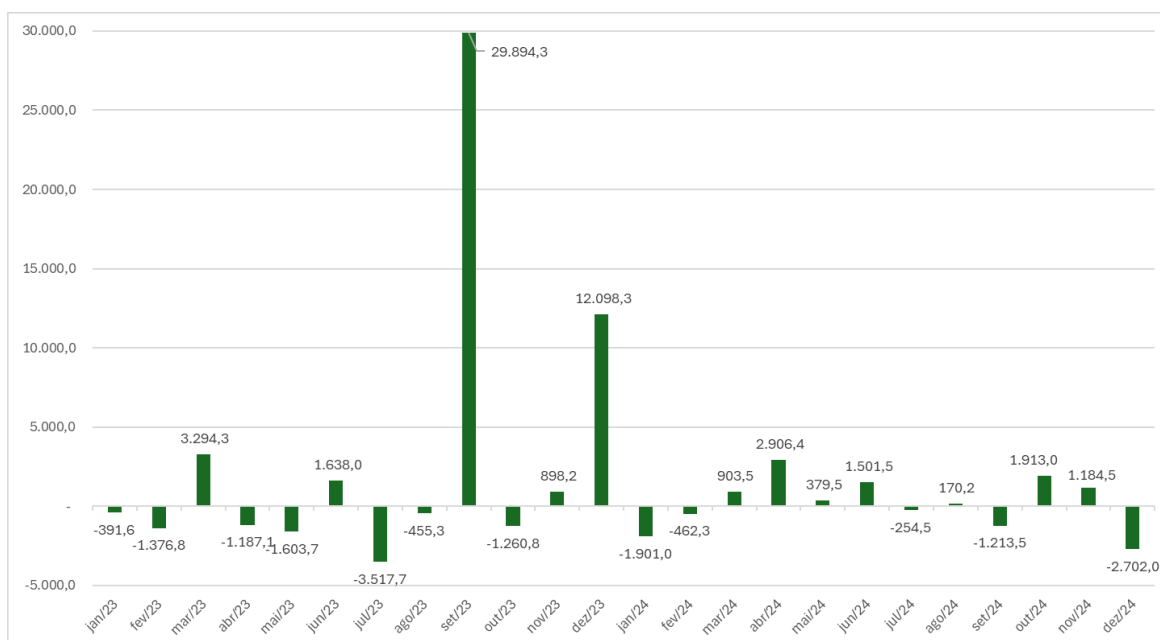
* Valores positivos indicam que o resultado “acima da linha” (STN) é maior que o resultado “abaixo da linha” (BCB).

27. Em setembro de 2023, a diferença acumulada em doze meses entre os resultados apurados pela STN e pelo BCB atingiu R\$ 22 bilhões (aumento de R\$ 31,7 bilhões em relação ao acumulado até o mês anterior), já em dezembro de 2023 este montante atingiu R\$ 38 bilhões (aumento de R\$ 14 bilhões em relação ao acumulado até o mês anterior). Após esta data, não se observaram outros saltos mensais de grande magnitude e a discrepância acumulada registrou elevações menores, porém continuadas, de modo que a diferença acumulada em doze meses atingiu o seu pico em agosto de 2024, quando a discrepância registrou um resultado “acima da linha” superior ao resultado “abaixo da linha” em R\$ 44,8 bilhões.

28. A observação das diferenças mensais entre os resultados apurados por STN e BCB ajuda a compreender tais aumentos pontuais registrados na discrepância acumulada, conforme o gráfico abaixo.

Figura 6 – Discrepância entre os Resultados Primários “acima da linha” e “abaixo da linha” (valores mensais)

R\$ milhões (valores de dez/2024)



Fonte: elaboração própria com dados do RTN referente a dez/2024.

* Valores positivos indicam que o resultado “acima da linha” (STN) é maior que o resultado “abaixo da linha” (BCB).

29. A partir da visualização do gráfico acima, podem ser feitas as seguintes constatações. Em primeiro lugar, nota-se que os saltos na discrepância acumuladas são consequência das diferenças de grande magnitude entre os resultados “acima” e “abaixo da linha” ocorridas nos meses de setembro e dezembro de 2023. Estes meses, por sua vez, são exatamente aqueles em que ocorreram grandes ajustes metodológicos registrados no RTN (já mencionados anteriormente), quais sejam: (i) o ajuste metodológico referente a recursos não sacados do PIS/Pasep (EC 126/2022), ocorrido em setembro de 2023 no valor de R\$ 27,5 bilhões; e (ii) o ajuste metodológico referente às compensações do ICMS (LC 194/2022), ocorrido em dezembro de 2023 no valor de R\$ 9,1 bilhões.

30. Em segundo lugar, constata-se que, desconsiderando-se os meses de setembro e dezembro de 2023 em que ocorreram tais ajustes pontuais de grande magnitude, não é possível identificar um padrão claro de discrepâncias entre os resultados “acima” e “abaixo da linha”. Em outras palavras, não há como identificar uma tendência clara, nos últimos anos, de que o resultado apurado pela STN esteja consistentemente acima do resultado apurado pelo BCB, ou o contrário.

31. *Reforça essa percepção ainda o fato de que, passado o efeito dos ajustes metodológicos de setembro e dezembro de 2023, a discrepância acumulada em doze meses se reduziu na mesma medida. Em setembro de 2024 (quando cessou o efeito do ajuste realizado em setembro de 2023 na medida acumulada em doze meses), a discrepância acumulada se reduziu de R\$ 44,8 bilhões para R\$ 13,7 bilhões (redução de R\$ 31,1 bilhões). Já em dezembro de 2024 (quando cessou o efeito do ajuste realizado em dezembro de 2023 na medida acumulada em doze meses), a discrepância acumulada se reduziu de R\$ 17,2 bilhões para R\$ 2,4 bilhões (redução de R\$ 14,8 bilhões). Desse modo, o resultado primário para o ano de 2024 registrou uma diferença de R\$ 2,4 bilhões entre a mensuração “acima da linha” publicada pela STN e a mensuração “abaixo da linha” publicada pelo BCB, em aderência aos padrões históricos da discrepância estatística entre essas duas medidas.*

Da incorporação de receitas derivadas das medidas de compensação previstas na Lei da Desoneração da Folha de Pagamentos (Lei 14.973/2024)

32. *Em seu requerimento, o deputado federal demonstrou, ainda, preocupação com a possibilidade de que a incorporação de receitas relativas a medidas de compensação da Lei da Desoneração da Folha de Pagamentos pudesse acentuar as discrepâncias entre os resultados fiscais mensurados pela STN e pelo BCB, reduzindo, assim, a transparência das contas públicas.*

33. *A Lei 14.973/2024 trata do regime de transição para o fim do benefício tributário da desoneração da folha de pagamentos de diversos setores da economia. De forma a compensar a perda arrecadatória decorrente da prorrogação da desoneração, a norma aprovada estabeleceu um conjunto de medidas de ampliação de receitas, destacando-se, para fins desta análise, a previsão de transferência para a Conta Única de depósitos judiciais encerrados e de recursos privados esquecidos em contas de depósitos em instituições financeiras.*

34. *Com relação à incorporação de recursos privados esquecidos em depósitos em instituições financeiras, a própria lei estabeleceu a obrigatoriedade de cômputo de tais ingressos como receita primária para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário, in verbis:*

Art. 45. Os recursos existentes nas contas de depósitos, sob qualquer título, cujos cadastros não foram objeto de atualização, na forma da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.753, de 26 de setembro de 2019, somente poderão ser reclamados junto às instituições depositárias até 30 (trinta) dias após a publicação desta Lei.

§ 1º A liberação dos recursos de que trata este artigo pelas instituições depositárias é condicionada à satisfação, pelo reclamante, das exigências estabelecidas na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.753, de 26 de setembro de 2019.

§ 2º Decorrido o prazo de que trata o caput, os saldos não reclamados remanescentes junto às instituições depositárias passarão ao domínio da União e serão apropriados pelo Tesouro Nacional como receita orçamentária primária e considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário prevista na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, aplicando-se o disposto neste parágrafo aos valores equivalentes ao fluxo dos depósitos de que trata o Capítulo VI.

§ 3º Uma vez que os saldos não reclamados remanescentes forem apropriados pelo Tesouro Nacional na forma do § 2º, o Ministério da Fazenda providenciará a publicação, no Diário Oficial da União, de edital que relacionará os valores recolhidos, indicará a instituição depositária, a agência e a natureza e o número da conta do depósito e estipulará prazo de 30 (trinta) dias, contado da data de sua publicação, para que os respectivos titulares contestem o recolhimento efetuado.

§ 4º Do indeferimento da contestação cabe recurso, com efeito suspensivo, no prazo de 10 (dez) dias, para o Conselho Monetário Nacional.

§ 5º Decorrido o prazo de que trata o § 3º, os valores recolhidos não contestados ficarão incorporados de forma definitiva ao Tesouro Nacional na forma do § 2º. (grifou-se)

35. Ainda durante a fase de tramitação legislativa do projeto de lei que deu origem à referida norma, o BCB se pronunciou preliminarmente sobre os dispositivos relacionados à incorporação ou não dos depósitos como receita primária, por meio da Nota Técnica 20/2024/CDA/PGDAU/PGFN-MF (peça 61 do TC 022.115/2024-2).

36. Nesta ocasião, o BCB demonstrou objeção à possibilidade de que uma lei crie uma imposição para que determinado ingresso de recursos seja computado ou não como receita primária. Segundo a autarquia, a autonomia do BCB em estabelecer a metodologia estatística é conferida pela LC 200/2023, em seu art. 2º, § 4º, e amparada pela jurisprudência do TCU (TC 021.643/2014-8) e do STF (Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.064 Distrito Federal).

37. Apesar da argumentação trazida pelo BCB, fato é que a legislação em vigor determinou a contabilização dos ingressos de recursos relativos a depósitos esquecidos em instituições financeiras como receita primária, tratando-se de uma decisão política, portanto. Desse modo, tanto a STN como o BCB tiveram que observar esta regra em suas contabilizações do resultado primário, de modo a não haver espaço para o surgimento de discrepâncias metodológicas de resultado relacionadas a essa rubrica. De fato, pela observação da baixa discrepância estatística acumulada em doze meses registrada ao final de 2024, não parece haver indícios de divergência de contabilização de tais depósitos.

38. Outra incorporação de recursos que gerou discussões a respeito da possibilidade de divergências entre STN e BCB foi aquela referente a depósitos judiciais encerrados. Diferentemente do caso dos depósitos esquecidos em instituições financeiras, neste caso não houve imposição legal de contabilização dos ingressos de recursos como receita primária, permitindo a princípio que o BCB exercesse de forma plena a sua autonomia para definir a metodologia de suas estatísticas fiscais. Desse modo, o risco de divergência significativa no cálculo do resultado fiscal entre STN e BCB se elevou consideravelmente, o que ensejou a atuação deste Tribunal de Contas na análise desta questão, por meio do seguinte processo:

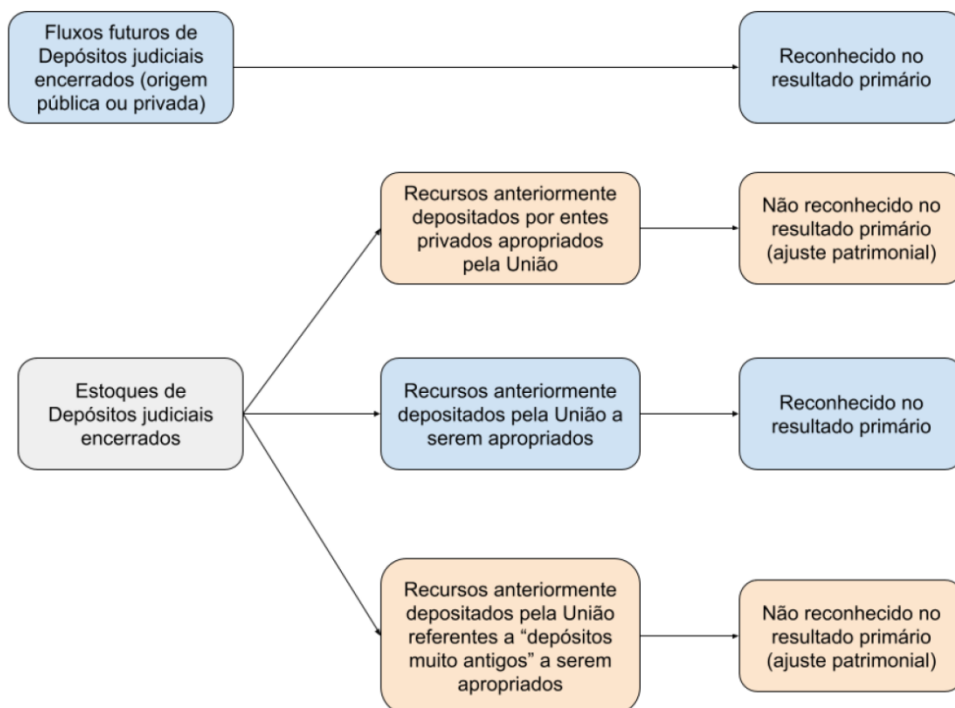
TC 022.115/2024-2: Acompanhamento de Conformidade, registro Fiscalis 180/2024, no Banco Central do Brasil, na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, na Secretaria de Orçamento Federal, na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, na Secretaria de Política Econômica e na Secretaria do Tesouro Nacional, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2024, 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.

39. Esse processo, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, obteve apreciação conclusiva que resultou no Acórdão 330/2025-TCU-Plenário. Uma das questões em análise envolveu o risco de frustração de receitas relativas à incorporação de recursos de depósitos judiciais encerrados, para fins de cumprimento da meta fiscal, devido a divergências entre a metodologia de contabilização do resultado primário pela STN (órgão responsável pela execução da política fiscal) e pelo BCB (instituição incumbida legalmente do cálculo do resultado fiscal para fins de avaliação do cumprimento de metas).

40. Neste trabalho, a equipe de fiscalização analisou as projeções de receitas primárias contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União (RARDP) do 4º bimestre, bem como o pronunciamento preliminar exarado pelo BCB na Nota Técnica 20/2024/CDA/PGDAU/PGFN-MF a respeito da incorporação dos recursos derivados das medidas de compensação do projeto que veio a ser aprovado como a Lei 14.973/2024.

41. Analisando o pronunciamento do BCB, a equipe de fiscalização sintetizou da seguinte forma o posicionamento da autarquia com relação ao reconhecimento como receita primária da incorporação de depósitos judiciais encerrados.

Figura 6 – Considerações preliminares do BCB quanto ao impacto da incorporação de depósitos judiciais encerrados no resultado primário



Fonte: TC 022.115/2024-2 (peça 70).

42. Ao mesmo tempo, percebeu-se que o RARDP do 4º bimestre continha a previsão de arrecadação de R\$ 8,0 bilhões referente a depósitos judiciais em processos encerrados, sem qualquer detalhamento ou ressalva como as feitas pelo Banco Central em nota.

43. Apesar de seu posicionamento metodológico, o BCB também fez uma ressalva em sua nota, esclarecendo que (TC 022.115/2024-2, peça 61, p. 5):

Em que pese a análise metodológica realizada, cabe ressaltar que o devido registro estatístico conferido para cada caso elencado acima demanda disponibilidade de informação tempestiva e confiável, permitindo a desagregação dos dados em depósitos antigos e recentes e tendo ou não a União como parte.

44. Em reuniões com os jurisdicionados, tanto técnicos do BCB quanto da STN reiteraram as dificuldades que inviabilizariam a aplicação, na prática, da metodologia exposta de forma teórica pelo BCB em sua nota técnica, pelo fato de que não seria viável tecnicamente realizar a diferenciação entre a origem dos recursos dos estoques de processos judiciais encerrados.

45. Por fim, baseada nessa análise, a equipe técnica do TCU concluiu no sentido de que (TC 022.115/2024-2, peça 70, p. 20):

46. Não é possível determinar, a princípio, qual parcela exata dos R\$ 8 bilhões estimados pelo 4º RARDP sofre o risco de não ser classificada como receita primária. Entretanto, levando em conta o entendimento do BCB — responsável pela apuração das estatísticas fiscais para fins de cumprimento das metas fiscais — conclui-se que existe um risco relevante associado a essa estimativa no citado relatório, por ter sido presumido que a integralidade dos recursos contribuirá para a melhoria do resultado primário.

47. Nesse sentido, propõe-se alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º da Lei Complementar 101/2000, que a estimativa de arrecadação da receita decorrente dos arts. 39 e 42 da Lei 14.973/2024, no valor de R\$ 8,00 bilhões, apresenta riscos relevantes de frustração por presumir que a incorporação do estoque de depósitos judiciais encerrados com prazo superior a dois anos será integralmente reconhecida como receita primária, o que diverge do entendimento exarado preliminarmente pelo Banco Central do Brasil.

46. Apesar dos riscos envolvidos, após o encerramento do exercício financeiro de 2024, não há indícios de que tal divergência de contabilização da incorporação de recursos de depósitos judiciais encerrados tenha de fato ocorrido, haja vista que a divergência efetiva entre a mensuração do resultado primário entre STN e BCB para o ano de 2024 foi de R\$ 2,4 bilhões (R\$ 0,4 bilhão referente a ajustes metodológicos e R\$ 2 bilhões referentes à discrepância estatística). Como, pela análise do RARDP do 4º bimestre, um eventual ajuste metodológico relacionado à não incorporação de depósitos judiciais encerrados como receita primária pelo BCB poderia ensejar uma divergência de até R\$ 8,0 bilhões no resultado fiscal, parece pouco provável que o BCB de fato tenha aplicado na prática a metodologia que se discutiu em teoria na Nota Técnica 20/2024/CDA/PGDAU/PGFN-MF.

47. Analisando a tabela histórica de ajustes patrimoniais do BCB (análogo aos ajustes metodológicos apresentados no RTN), nota-se que não há nenhum registro de ajuste relacionado à apropriação pelo Tesouro Nacional dos recursos referentes ao art. 42 da Lei 14.973/2024. Por outro lado, em janeiro de 2025 foi realizado ajuste sob essa justificativa, porém em valor de apenas R\$ 96 milhões, o que representa cerca de 1,2% em relação ao montante de R\$ 8 bilhões em discussão anteriormente.

48. Desse modo, as evidências analisadas no caso em tela levam ao entendimento de que o BCB de fato se deparou com enormes dificuldades operacionais para conseguir implementar, na prática, a metodologia teórica discutida em sua nota técnica. Nesse contexto, optou por reconhecer como ajuste patrimonial (ou seja, não considerar como receita primária) somente aqueles recursos os quais se pôde comprovar com segurança que eram referentes a depósitos que justificassem o ajuste (por exemplo, depósitos judiciais comprovadamente de origem privada). Nos demais casos, em que não havia segurança para se conhecer a origem dos recursos do estoque de depósitos judiciais, infere-se que o BCB optou por seguir metodologia convergente à da STN, reconhecendo tais ingressos como receita primária.

49. Conclui-se, portanto, que os ingressos de recursos derivados das medidas de compensação da Lei 14.973/2024 (tanto depósitos esquecidos em instituições financeiras, quanto depósitos judiciais encerrados) não são determinantes para explicar a dinâmica recente das divergências entre a mensuração do resultado primário por STN e BCB.

Das discrepâncias na mensuração do resultado primário

50. Isso posto, no bojo do Requerimento 225/2024-CFFC foram formulados dez quesitos sobre a discrepância entre os resultados primários divulgados pela STN e pelo BCB, os quais são listados a seguir (peça 4, p. 1-3):

a) O TCU avalia que a divergência de quase R\$ 40 bilhões entre os cálculos do resultado primário pode comprometer a transparência e a credibilidade da gestão fiscal do país? Se sim, quais medidas o tribunal sugere para harmonizar os cálculos realizados pelos dois órgãos?

b) O Tribunal já realizou ou planeja realizar uma auditoria ou análise detalhada das metodologias utilizadas pelo Banco Central e pelo Ministério da Fazenda para o cálculo do resultado primário? Caso afirmativo, quando essa análise será divulgada?

c) Diante das divergências metodológicas significativas entre o cálculo do resultado primário realizado pelo Banco Central e pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito aos R\$ 41,1 bilhões de diferença no acumulado de 12 meses até julho de 2024, quais ações o TCU adotará?

d) Qual o entendimento do TCU sobre a correta interpretação da legislação fiscal em relação à inclusão de valores como os R\$ 8,6 bilhões de recursos esquecidos em instituições financeiras e os R\$ 26 bilhões do PIS/Pasep no cálculo do resultado primário?

e) O TCU considera que a metodologia adotada pelo Tesouro Nacional para contabilizar essas receitas está em conformidade com o arcabouço fiscal vigente? Há algum parecer ou análise técnica sobre o assunto?

f) Dada a atribuição do Banco Central de calcular o cumprimento da meta fiscal conforme previsto no arcabouço fiscal, o TCU considera adequado que o Tesouro Nacional contabilize receitas primárias que o Banco Central não computa? Isso poderia violar a legislação fiscal ou comprometer o controle sobre o cumprimento das metas fiscais?

g) O TCU considera que o atual grau de divergência entre as metodologias pode impactar o processo de fiscalização do cumprimento da meta fiscal? Caso positivo, como o tribunal pretende atuar para mitigar esses riscos?

h) O TCU pretende intervir de forma oficial nesse debate, considerando as implicações sobre a transparência das contas públicas e a possibilidade de diferentes interpretações das regras fiscais?

i) O tribunal tem a intenção de emitir recomendações formais ao Congresso Nacional ou ao Poder Executivo para evitar novas divergências de cálculo entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, como forma de assegurar a conformidade com o arcabouço fiscal e as boas práticas contábeis?

j) Se forem identificadas irregularidades ou inconsistências na metodologia adotada pelo Tesouro Nacional, o TCU poderia recomendar a responsabilização dos agentes envolvidos?

51. Para melhor exposição e sistematização das respostas, alguns quesitos foram agrupados em face de sua pertinência temática similar:

Quesitos “a”, “d” e “e” – Entendimento do TCU quanto à discrepância observada

52. De acordo com o exame técnico apresentado ao longo da presente instrução, a divergência entre os cálculos do resultado primário de STN e BCB, embora tenha chegado a ultrapassar a faixa dos R\$ 40 bilhões no acumulado em doze meses durante parte de 2024, não tem a capacidade de, por si só, comprometer a transparência e a credibilidade da gestão fiscal.

53. Isso ocorre porque não se encontrou nenhum padrão recorrente ou tendência de persistência ou aumento da discrepância dessas medidas ao longo do tempo. Pelo contrário, a alta discrepância entre as mensurações de resultado primário realizadas pela STN e pelo BCB pode ser explicada quase em sua totalidade pela ocorrência de dois ajustes metodológicos significativos, porém pontuais: (i) o ajuste relacionado a incorporação de recursos não sacados do PIS/Pasep em setembro de 2023, no valor de R\$ 27,5 bilhões; e (ii) o ajuste metodológico referente às compensações da LC 194/2022, no valor de R\$ 9,1 bilhões, em dezembro de 2023.

54. Quanto ao ajuste relacionado ao PIS/Pasep, deve-se ressaltar que sua incorporação ao resultado primário não se tratou de decisão discricionária da STN, mas de obrigação constitucional imposta pela EC 126/2022, que adicionou o art. 121 ao ADCT, in verbis:

Art. 121. As contas referentes aos patrimônios acumulados de que trata o § 2º do art. 239 da Constituição Federal cujos recursos não tenham sido reclamados por prazo superior a 20 (vinte)

anos serão encerradas após o prazo de 60 (sessenta) dias da publicação de aviso no Diário Oficial da União, ressalvada reivindicação por eventual interessado legítimo dentro do referido prazo.

Parágrafo único. Os valores referidos no caput deste artigo serão tidos por abandonados, nos termos do inciso III do caput do art. 1.275 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e serão apropriados pelo Tesouro Nacional como receita primária para realização de despesas de investimento de que trata o § 6º-B do art. 107, que não serão computadas nos limites previstos no art. 107, ambos deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, podendo o interessado reclamar ressarcimento à União no prazo de até 5 (cinco) anos do encerramento das contas.

55. Já o ajuste relacionado às compensações da LC 194/2022 refere-se às perdas do ICMS compensadas por liminares antes do acordo celebrado entre a União e os Estados e o DF no âmbito da ADI 7.191. Neste caso, deve-se esclarecer que tal ajuste não representa completa discrepância metodológica, mas somente um cronograma de incorporação diferente em cada uma das metodologias. Isto é, nas estatísticas “acima da linha”, esses valores foram registrados retroativamente, nos respectivos meses nos quais as parcelas das dívidas efetivamente deixaram de ser pagas à União, o que ocorreu mensalmente entre julho de 2022 a junho de 2023 (em valores modestos a cada período). Já nas estatísticas “abaixo da linha”, tal montante impactou em sua totalidade o mês de dezembro de 2023, quando ocorreu a integral baixa dos ativos da União em decorrência das referidas compensações. Como tal ajuste foi realizado pelo BCB de forma integral em dezembro de 2023, isso afetou a percepção de discrepância gerada por tal medida. Contudo, somando os valores ajustados ocorridos mensalmente pela STN com o posterior ajuste integral promovido pelo BCB e obtendo os valores líquidos, tem-se que o efetivo ajuste acumulado durante todo esse período foi de apenas R\$ 0,5 bilhão.

56. Cumpre esclarecer, ainda, que a incorporação de receitas primárias referentes a depósitos judiciais encerrados e de recursos esquecidos em instituições financeiras, conforme a Lei 14.973/2024, não gerou discrepâncias significativas na apuração do resultado primário. Embora inicialmente tenha surgido um risco de contabilização divergente, diante do pronunciamento preliminar emitido pelo BCB em que apresentou metodologia diferente da STN. Apesar dos riscos envolvidos (e analisados pelo TCU no acompanhamento bimestral da execução orçamentária e financeira), a mensuração final do resultado primário da STN e do BCB apresentou divergência pouco significativa. A diferença entre as mensurações para o exercício de 2024 ficou em R\$ 2,4 bilhões, valor alinhado aos padrões históricos. Desse modo, percebe-se que a incorporação dos recursos relacionados às medidas de compensação da Lei da Desoneração da Folha não impactou a discrepância entre as mensurações em 2024.

57. Ao que tudo indica, o BCB, apesar de em teoria considerar que tais ingressos seriam tratados como ajustes patrimoniais, não conseguiu implementar tal metodologia devido a dificuldades operacionais, optando então por seguir metodologia análoga à da STN para tais rubricas. De fato, percebe-se, analisando dados no sítio do BCB, que a autarquia não realizou nenhum ajuste patrimonial em 2024 referente à Lei 14.973/2024. Somente em janeiro de 2025 observa-se que houve pequeno ajuste no valor de R\$ 96 milhões, o que pouco impacta a divergência entre as mensurações.

58. Conclui-se, portanto, que os principais ajustes que causaram o aumento da discrepância das medidas de resultado primário em 2024 correspondem a ajustes pontuais com impactos apenas temporários. Ademais, percebe-se que as principais divergências foram causadas por imposições normativas que obrigaram que recursos incorporados fossem computados como receita primária pela STN.

59. É discutível se normas jurídicas deveriam interferir em metodologias de mensuração de estatísticas fiscais, sejam do BCB ou da STN. No entanto, diante das evidências

analisadas, não há que se falar em irregularidade na atuação da STN na publicação de suas estatísticas.

Quesito “b” – Atuação do TCU no controle da metodologia das estatísticas fiscais do BCB

60. Atento à importância do tema, está atualmente em curso no TCU a Auditoria Operacional das Estatísticas Fiscais do Banco Central (TC 016.297/2024-5), com o objetivo de avaliar a adequação das estatísticas fiscais do BCB aos padrões internacionais, utilizando-se dos manuais de estatísticas fiscais governamentais do Fundo Monetário Internacional (FMI) como benchmark: Government Finance Statistics Manual (GFSM) 1986 e GFSM 2014.

61. Em especial, essa auditoria tem como foco analisar se: (i) as unidades institucionais existentes estão adequadamente apresentadas nas estatísticas fiscais? (ii) as informações dos ativos e passivos que compõem as estatísticas fiscais da dívida são precisas e completas? e (iii) as informações dos fluxos da dívida nas estatísticas fiscais estão adequadas? Desse modo, pretende-se elaborar apontamentos e recomendações para que as estatísticas fiscais possam refletir da melhor forma o impacto da ação governamental, permitindo que a medida do resultado primário reflita precisamente as operações realizadas pelo governo e seja um guia efetivo, transparente e confiável para a condução da política fiscal no Brasil.

62. Em março de 2025, a instrução preliminar foi concluída pela equipe técnica e enviada para comentários dos gestores das unidades jurisdicionadas. Assim que as respostas dessas entidades retornarem, o processo seguirá seu rito até estar apto à apreciação pelo plenário do Tribunal, o que deve ocorrer nos próximos meses.

63. Já com relação às estatísticas fiscais da STN, não há registro de trabalhos anteriores conduzidos pelo TCU especificamente dedicados a avaliar a metodologia e as publicações do Resultado do Tesouro Nacional. No entanto, as publicações da STN relacionadas ao resultado primário e suas projeções reestimadas ao longo do exercício são objeto de acompanhamento sistemático por parte deste Tribunal de Contas no âmbito dos Relatórios Bimestrais de Acompanhamento dos Resultados Fiscais e da Execução Orçamentária e Financeira da União.

64. Neste trabalho, analisa-se, de ofício e de forma sistemática, as projeções das principais rubricas de receitas e despesas e a sua factibilidade. Em particular, analisam-se as premissas e os parâmetros que subsidiam as estimativas que constam do RARDP a cada bimestre, de modo a se exercer o controle externo sobre os resultados primários acumulados ao longo do ano e suas projeções para o exercício, bem como avaliar a perspectiva de cumprimento das metas fiscais, o que inclui o acompanhamento sobre a aderência dos ajustes metodológicos realizados pela STN, órgão executor da política fiscal, com as regras de contabilização utilizadas pelo BCB, órgão que em última instância realiza a mensuração do resultado para fim de avaliação do cumprimento das metas fiscais.

65. Nesse contexto, e como apresentado anteriormente nesta instrução, o TCU se dedicou, no relatório de acompanhamento do 4º bimestre de 2024 (TC 022.115/2024-2, rel. min. Jhonatan de Jesus) a analisar a questão suscitada nesta SCN referente à discrepância entre os resultados primários publicados pela STN e pelo BCB e sobre o risco de que tal discrepância se elevasse após a incorporação das receitas derivadas das medidas de compensação da Lei 14.973/2024.

66. Não obstante, o TCU segue atento a esta temática, de modo que, a persistirem episódios de realização de ajustes metodológicos de grande magnitude no RTN, de modo a tornar persistente o problema de discrepância entre mensurações, esta Corte esteja pronta para iniciar processo de fiscalização específico com vistas a viabilizar a máxima transparência na divulgação das estatísticas fiscais da União.

Quesitos “c”, “h” e “i” – Ações a serem tomadas pelo TCU

67. *Conforme demonstrado anteriormente, a equipe de fiscalização do TCU propôs, no âmbito do relatório de acompanhamento do 4º bimestre de 2024 (TC 022.115/2024-2), alertar o Poder Executivo Federal de que a estimativa de arrecadação da receita decorrente dos arts. 39 e 42 da Lei 14.973/2024, no valor de R\$ 8,00 bilhões, apresentava riscos relevantes de frustração por presumir que a incorporação do estoque de depósitos judiciais encerrados com prazo superior a dois anos seria integralmente reconhecida como receita primária, o que divergia do entendimento exarado preliminarmente pelo BCB.*

68. *Como o acórdão referente a este processo só foi emitido em 2025 e, ao final de 2024, a discrepância entre as metodologias da STN e do BCB se reduziu a patamares pouco relevantes, além do que observou-se o cumprimento da meta fiscal do exercício, o TCU deliberou por não emitir tal alerta nos encaminhamentos realizados no Acórdão 330/2025-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus).*

69. *Não obstante, esta questão será objeto de análise sistemática pelo Tribunal ao longo de 2025 no contexto dos relatórios de acompanhamento bimestral, bem como na análise das Contas do Presidente da República do exercício de 2024, contando com a realização de reuniões e requisições de informação aos órgãos jurisdicionados envolvidos no processo de elaboração das estatísticas fiscais.*

70. *Ademais, caso as discrepâncias de grande magnitude (que até o momento se mostraram pontuais) se tornem persistentes ou apresentem tendência de elevação, o TCU poderá iniciar procedimento de fiscalização específico sobre esta questão.*

71. *Por fim, ainda que o Poder Executivo possua prerrogativa de iniciar o processo legislativo de proposições que interfiram na metodologia de contabilização do resultado primário do Tesouro Nacional, cumpre esclarecer que cabe ao Parlamento atuar como instância de revisão, fazendo análise da prudência de se interferir nas estatísticas fiscais, sob o risco de se agravarem as discrepâncias entre os resultados fiscais apurados por STN e BCB, reduzir a transparência das contas públicas e aumentar a probabilidade de descumprimento das metas fiscais.*

Quesito “f” – Adequação da realização de ajustes pela STN

72. *Pela diferença da ótica de contabilização (“acima da linha” contra “abaixo da linha”) e pela diferença de atribuições e competências de cada instituição, é natural e esperado que a mensuração do resultado primário pela STN possa apresentar algumas diferenças técnicas com relação à mensuração feita pelo BCB, o que demanda a realização de ajustes metodológicos para que as medidas sejam comparáveis.*

73. *A STN é o órgão incumbido legalmente pela coordenação da administração financeira federal, tendo como competências a elaboração e o acompanhamento da programação financeira da União e o gerenciamento dos recursos de caixa da Conta Única do Tesouro Nacional. É, portanto, incumbida da gestão da política fiscal e da execução financeira. Nesse sentido, o foco da STN em sua metodologia de mensuração do resultado primário é a contabilização dos ingressos de recursos capazes de financiar a ação do Estado por meio de políticas públicas, registrando tais ingressos como receitas primárias. Um exemplo de tal política é o reconhecimento como receita primária de ingressos derivados da incorporação de estoques antigos de recursos depositados.*

74. *Já o BCB possui como foco em sua metodologia a mensuração do resultado primário a partir das transações que refletem o real esforço fiscal do setor público, de modo que ingressos de recursos que não representem uma transação originada pelo esforço fiscal estão sujeitos a ajustes patrimoniais que os desconsideram para fins de mensuração do resultado fiscal.*

75. *Utilizando como exemplo a incorporação de estoques de depósitos, é compreensível a intenção da STN em computar tais ingressos como receitas, uma vez que estes*

recursos, após recolhidos à Conta Única, se tornam disponíveis para a implementação da ação governamental. No entanto, isso não exime a STN da responsabilidade de se atentar à metodologia e aos ajustes patrimoniais a serem realizados pelo BCB, pois, independentemente de a STN ter a discricionariedade de contabilizar receitas primárias que o BCB não computa, a condução da política fiscal deve ser feita de modo a cumprir a meta fiscal baseada na mensuração do BCB, conforme dispõe a LC 200/2023.

Quesito “g” – Impactos no processo de fiscalização

76. O atual grau de divergência entre as metodologias não parece ser capaz de impactar o processo de fiscalização do cumprimento da meta fiscal.

77. Em primeiro lugar, ao final de 2024, a divergência acumulada em doze meses retornou a patamares pouco significativos, uma vez cessados os efeitos dos ajustes metodológicos realizados em setembro de 2023 (incorporação de depósitos do PIS/Pasep) e dezembro de 2023 (compensações da LC 194/2022).

78. Ademais, os ajustes metodológicos, quando realizados, têm sido operacionalizados pela STN de forma transparente, sempre divulgando tempestivamente a natureza e o montante envolvido. Ajustes de grande magnitude têm sido pouco frequentes e, quando ocorrem, são divulgados tempestivamente, de modo a permitir a discussão a respeito da sua adequação e das discrepâncias em relação à metodologia do BCB.

79. Em 2024, houve risco de que as divergências entre as metodologias da STN e do BCB afetassem o cumprimento da meta fiscal. No entanto, a transparência com que foi divulgada a situação, tanto por parte da STN em suas publicações, quanto por parte do BCB em emitir nota técnica com pronunciamento preliminar que induziu a realização de grande discussão sobre o tema, permitiu que o processo de fiscalização fosse conduzido pelo TCU adequadamente, de modo a se propor a emissão de alerta tempestivamente. Ainda que a deliberação definitiva referente ao tema (Acórdão 330/2025-TCU-Plenário) somente tenha sido proferida em 2025, já durante o último trimestre de 2024 a equipe de fiscalização havia finalizado versão preliminar da instrução e comunicado os gestores sobre os principais riscos identificados.

Quesito “j” – Possibilidade de responsabilização de agentes

80. A identificação de irregularidades ou inconsistências na metodologia de apuração do resultado fiscal adotada pela STN pode ensejar a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, nos termos do arcabouço jurídico que rege o controle externo exercido pelo TCU.

81. Nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos de gestão. Ainda, o art. 71, inciso IX, autoriza o Tribunal a “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”.

82. A responsabilização poderá ocorrer quando restar comprovada a atuação dolosa ou culposa dos agentes públicos, nos termos do art. 16 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), que prevê a imputação de débito ou multa aos responsáveis por contas julgadas irregulares. Tal responsabilização decorre da prática de atos ilegítimos, antieconômicos ou ilegais que resultem em prejuízo ao erário ou em afronta aos princípios constitucionais da administração pública.

83. O art. 1º, inciso I, da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) também pode ser invocado nos casos em que a conduta importe em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação aos princípios da administração pública.

84. Ainda, nos termos do RITCU, eventual constatação de indícios de irregularidades pode ensejar a citação dos responsáveis para apresentação de justificativas ou, conforme o caso, a proposição de representação ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, para apuração nas demais esferas de responsabilização (civil, penal e administrativa).

85. Assim, constatadas irregularidades relevantes na metodologia adotada pela STN, o TCU poderá recomendar – ou determinar – a apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos, nos termos das normas acima referidas.

CONCLUSÃO

86. De acordo com o exposto, propõe-se ao Tribunal o envio da presente instrução ao Exmo. Sr. deputado federal Joseildo Ramos, presidente da CFFC/CD à época, e ao Exmo. Sr. deputado federal Evair Vieira de Melo, autor do Requerimento 225/2024-CFFC (peça 4), tendo em vista que o exame técnico ora realizado fornece todas as informações requeridas, atendendo integralmente à presente Solicitação do Congresso Nacional.

87. Finalmente, por se tratar de regra de relevo no arcabouço normativo de finanças públicas, cumpre salientar que os requisitos atinentes à apuração do resultado fiscal constituem objeto de acompanhamento contínuo e sistemático por parte desta Corte de Contas: i) a cada bimestre, ao longo de cada exercício financeiro; e ii) anualmente, por ocasião dos acompanhamentos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício seguinte e da apreciação das Contas do Presidente da República do exercício anterior. Além dessas ações permanentes, outras intervenções são realizadas ad hoc sempre que necessário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

88. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 144/2024/CFFC-P, expedido pelo Exmo. Sr. deputado federal Joseildo Ramos, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base no Requerimento 225/2024-CFFC, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

b) encaminhar ao Exmo. Sr. deputado federal Joseildo Ramos, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. deputado federal Evair Vieira de Melo, autor do Requerimento 225/2024-CFFC, cópia da instrução lançada pela unidade técnica nestes autos, em que são prestadas todas as informações solicitadas acerca da discrepância entre os valores de resultado primário divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Central do Brasil;

c) encaminhar cópia da decisão que vier a ser adotada nestes autos à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Banco Central do Brasil e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

d) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

VOTO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional encaminhada por meio do Requerimento 225/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, no qual são requeridas informações acerca das discrepâncias entre o resultado primário calculado e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e aquele publicado pelo Banco Central do Brasil (BCB).

A preocupação externada no documento é relativa à possibilidade de a divergência de quase R\$ 40 bilhões entre os cálculos do resultado primário realizados pelas duas instituições, que chegaram a resultados distintos, comprometerem a transparência e a credibilidade da gestão fiscal.

A Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (Audfiscal) respondeu as questões encaminhadas e propôs encaminhar cópia da instrução à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara do Deputados, dando integral atendimento à Solicitação do Congresso Nacional.

Acolho o encaminhamento proposto, sem prejuízo das informações a seguir.

Inicialmente, é pertinente esclarecer que o Tribunal acompanha as discrepâncias entre os resultados primários mediante acompanhamentos sistemáticos no âmbito dos Relatórios Bimestrais de Acompanhamento dos Resultados Fiscais e da Execução Orçamentária e Financeira da União, assim como na análise das Contas do Presidente da República.

Caso sejam identificadas irregularidades nos procedimentos de apuração do resultado fiscal, os agentes públicos envolvidos podem ser responsabilizados, mediante aplicação de sanções e eventual imputação em débito, caso seja identificado prejuízo ao Erário, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, e da Lei 8.443/1992.

Adicionalmente, informo que está em curso a auditoria operacional nas estatísticas fiscais do Banco Central (TC 016.297/2024-5, relator E. Ministro Jhonathan de Jesus), com o objetivo de avaliar a sua adequação aos padrões internacionais, com utilização dos manuais de estatísticas fiscais governamentais do Fundo Monetário Internacional (FMI), como *benchmark*.

De todo modo, os processos do TCU têm demonstrado que as diferenças entre os resultados primários obtidos pelo BCB e pela STN são razoáveis e esperadas, em razão das diferentes metodologias utilizadas.

Enquanto a STN calcula o resultado primário como a diferença entre as receitas e despesas primárias ocorridas num período (método “acima da linha”), o BCB considera a diferença entre o estoque da dívida líquida do setor público (DLSP) no mesmo período (método abaixo da linha).

Embora o cálculo realizado pelo BCB seja a medida oficial de resultado primário, por ser mais abrangente e mais aderente ao princípio orçamentário da universalidade, os procedimentos realizados pela STN, em que pese menor precisão, são importantes para identificar as principais rubricas de receitas e despesas que impactam o resultado, permitindo eventuais ajustes e correção de rumos.

Até meados de 2023, a série histórica observada demonstrou discrepâncias com valores abaixo de R\$ 10 bilhões. A partir do segundo semestre de 2023, as divergências acumuladas se elevaram, alcançando o seu pico em agosto de 2024, quando o resultado “acima da linha” foi superior ao resultado “abaixo da linha” em R\$ 44,8 bilhões.

Foi possível observar que os saltos na discrepância acumulada foram consequência de dois ajustes metodológicos: (i) o referente aos recursos não sacados do PIS/Pasep (EC 126/2022) e (ii) o relativo às compensações do ICMS (LC 194/2022).

Não foram identificadas irregularidades nesses ajustes. Ademais, ao longo do segundo semestre de 2024, as divergências acumuladas foram se reduzindo, encerrando o exercício financeiro no nível de R\$ 2,4 bilhões, em linha com os padrões históricos.

Quanto à preocupação do requerente sobre o impacto das medidas de compensação da Lei da Desoneração da Folha de Pagamentos (Lei 14.973/2024) nas discrepâncias entre os resultados fiscais, a legislação determinou a contabilização dos ingressos de recursos relativos a depósitos esquecidos em instituições financeiras como receita primária. Tanto a STN como o BCB observaram essa regra e não ocorreram discrepâncias metodológicas de resultado relacionadas a essa rubrica.

No que se refere aos depósitos judiciais encerrados (artigo 42 da Lei 14.973/2024), a AudFiscal, mediante acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2024 (TC 022.115/2024-2), chegou a identificar risco de que frustração de receitas relativas à incorporação de recursos de depósitos judiciais encerrados ensejasse divergência de R\$ 8 bilhões na contabilização dos resultados primários acima e abaixo da linha, tendo em vista a STN e o BCB estarem, à época, discutindo classificações diferentes para esses ingressos.

No julgamento do processo (Acórdão 330/2025-Plenário), no entanto, foi possível identificar a não concretização de tal risco, uma vez que a divergência efetiva para o ano de 2024 foi de R\$ 2,4 bilhões, dentro dos valores históricos observados, o que indica que BCB e STN seguiram metodologias convergentes, reconhecendo tais ingressos como receita primária.

É possível concluir, portanto, que os ingressos de recursos derivados das medidas de compensação da Lei 14.973/2024 não impactaram as discrepâncias estatísticas na mensuração do resultado primário por STN e BCB.

Finalmente, informo que o atual grau de divergência entre as metodologias não impacta negativamente o processo de fiscalização do cumprimento da meta fiscal, pois, ao final de 2024, a divergência acumulada em doze meses retornou a patamares pouco significativos e os ajustes metodológicos têm sido operacionalizados de forma transparente, com divulgação tempestiva da natureza e do montante envolvido.

Por todo o exposto, julgo que a solicitação do Congresso Nacional pode ser considerada integralmente atendida com o encaminhamento desta deliberação e da instrução da unidade técnica à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de maio de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1111/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.517/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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 solicitação do Congresso Nacional para que este Tribunal preste informações sobre as discrepâncias estatísticas nos cálculos do resultado primário realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Central do Brasil;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da solicitação do Congresso Nacional, com fundamento nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Evair Vieira de Melo, autor do Requerimento 225/2024-CFFC, que não foram identificadas irregularidades nas discrepâncias estatísticas verificadas entre os resultados primários abaixo e acima da linha, encaminhando cópia desta deliberação e da instrução da unidade técnica;

9.3. considerar a solicitação integralmente atendida;

9.4. dar ciência desta decisão à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Banco Central do Brasil e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 17/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1111-17/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.538/2025-GABPRES

Processo: 028.517/2024-5

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: 10/06/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

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