TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 493 - GP/TCU

Brasília, 8 de junho de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1372/2026 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 27/5/2026, ao apreciar o TC-025.632/2024-8, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

O mencionado processo trata de auditoria operacional, com aspectos de conformidade, realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, com o objetivo de examinar mecanismos utilizados pela União para executar políticas públicas com recursos que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União.

Atenciosamente,

(*Assinado eletronicamente*)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador Dr. HIRAN
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal
Brasília – DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465056.

ACÓRDÃO Nº 1372/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.632/2024-8.
1.1. Apenso: TC 009.939/2025-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Minas e Energia; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50); Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União; Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
4. Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Defensoria Pública da União; Financiadora de Estudos e Projetos; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério das Cidades; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Planejamento e Orçamento; Petróleo Pré-Sal S.A.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: Walter Baere de Araujo Filho (55.138/OAB-DF) e outros, representando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Rogério Telles Correia das Neves (133.445/OAB-SP) e outros, representando a União.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional, com aspectos de conformidade, realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, com o objetivo de examinar mecanismos utilizados pela União para executar políticas públicas com recursos que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério das Minas e Energia e à Petróleo Pré-Sal S.A. – PPSA, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 6º da Lei 4.320/1964, que, no prazo de 30 dias contado do encerramento do contrato vigente e, em qualquer hipótese, antes da celebração de novo contrato, aditivo, prorrogação ou ato de operacionalização da remuneração da PPSA, adotem as providências necessárias para que a remuneração da estatal pelos serviços prestados à União, inclusive quando relacionada a receitas futuras decorrentes de contratos de partilha já vigentes, preserve o recolhimento integral da receita bruta devida à Conta Única do Tesouro Nacional, decorrente da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pertencentes à União, assegurando-se o pagamento da contraprestação à PPSA mediante regular execução orçamentária e financeira, vedado o abatimento ou a dedução prévia dessa remuneração antes do ingresso da receita na Conta Única do Tesouro Nacional;

9.2. determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com a Defensoria Pública da União e o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e nos arts. 2º e 56 da Lei 4.320/1964, que, no prazo de 120 dias, apresente ao Tribunal plano de regularização do fluxo futuro das verbas sucumbenciais destinadas ao Fundo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733039.

Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União, compostas pelos honorários que couberem à Defensoria Pública em processos judiciais e atuações extrajudiciais, nos termos da Lei 14.941/2024, com definição de cronograma, responsáveis e etapas para recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional e inclusão no Orçamento Geral da União, preservada a destinação exclusiva ao aparelhamento institucional da Defensoria Pública da União, nos termos do Tema 1.002/STF, mediante fonte de recursos vinculada, marcador orçamentário específico ou mecanismo equivalente que assegure, de forma demonstrável, a adicionalidade dessas verbas em relação aos repasses ordinários do Tesouro, evitando sua mera substituição por dotações já consignadas à Defensoria Pública da União, e contemplando o tratamento a ser conferido aos recursos já acumulados, consideradas a governança instituída pela Lei 14.941/2024 e a continuidade das ações em curso;

9.3. determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério da Fazenda, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal plano de adequação do FNDIT, com etapas, responsáveis e prazos definidos, considerada a natureza jurídico-fiscal pública dos aportes decorrentes de contrapartidas associadas a benefícios fiscais ou a obrigações regulatórias, contemplando alternativa de redesenho de governança e de operação apta a demonstrar, de forma verificável, que essa natureza pode ser compatibilizada com lógica privada de aplicação dos recursos, sem prejuízo da orientação estratégica estatal vinculada às missões da política industrial e da adoção de solução de conformação ao regime orçamentário-financeiro da União caso a solução proposta se mostre insuficiente para afastar direção estatal determinante ou função substitutiva de despesa federal, observado o seguinte regime de transição:

(i) ficam autorizados o recebimento de aportes das empresas participantes em conta segregada e remunerada, a prática de atos preparatórios, estudos, análises técnicas preliminares, deliberações internas, estruturação de linhas operacionais, preparação de minutas de instrumentos de seleção, chamadas públicas, editais, instrumentos contratuais e critérios operacionais, avaliação técnica preliminar de projetos e tratativas preliminares com potenciais parceiros; e

(ii) os desembolsos finalísticos, repasses a instituições coordenadoras, contratações finalísticas, aprovação definitiva de projetos com vinculação de recursos, assunção de obrigações perante terceiros ou quaisquer atos que vinculem recursos do fundo a beneficiários finais ou projetos específicos, ficam autorizados após comunicação do plano ao Tribunal, que deverá contemplar, no que couber e de forma tecnicamente justificada, os seguintes pontos:

9.3.1. tratamento jurídico, financeiro e contábil dos aportes já recebidos e dos fluxos futuros, com segregação por fonte legal de origem e natureza econômico-fiscal, inclusive quanto aos valores decorrentes de contrapartidas associadas a benefícios fiscais ou obrigações regulatórias, rendimentos, taxa de administração, rastreabilidade e eventual destinação futura e, se for o caso, forma de conformação ao regime orçamentário-financeiro da União;

9.3.2. avaliação do redesenho da governança e da operação do fundo, inclusive mediante modelo de governança paritária ou outro arranjo decisório que altere, de modo efetivo, a distribuição do poder sobre a aplicação dos recursos;

9.3.3. demonstração de que a solução proposta preserva lógica privada de aplicação dos recursos, com participação efetiva dos aportantes e de representantes do setor produtivo, critérios técnicos de seleção vinculados às missões da política industrial, protagonismo privado na identificação de demandas tecnológicas e ausência de direção estatal determinante sobre beneficiários finais, projetos específicos e destinação concreta dos recursos, sem prejuízo da orientação estratégica, regulatória e avaliativa do Poder Público;

9.3.4. avaliação da forma de seleção, remuneração, responsabilização e atuação do administrador do fundo, de modo a evidenciar sua compatibilidade com relação privada de gestão, e não com mandato estatal de execução financeira;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733039.

9.3.5. indicação dos ajustes normativos e operacionais necessários, inclusive no decreto regulamentador, se for o caso, para explicitar a governança de seleção de projetos, a transparência ativa, a rastreabilidade dos recursos, a mensuração fiscal e a prestação de contas orientada a resultados;

9.3.6. demonstração de que o FNDIT não exerce função substitutiva de despesa orçamentária federal, distinguindo-se os aportes pecuniários centralizados no fundo das obrigações de pesquisa, desenvolvimento e inovação executadas diretamente pelas empresas participantes do Programa Mover;

9.3.7. medidas de transição necessárias para compatibilizar a continuidade da política pública, o cumprimento das obrigações regulatórias do Programa Mover, o tratamento dos valores já aportados e a mitigação de riscos de assunção de compromissos de difícil reversão antes da apresentação do plano de adequação e da comunicação formal ao Tribunal das medidas de redesenho de governança e de operação adotadas;

9.3.8. impactos normativos, operacionais, fiscais e de transparência da solução proposta, inclusive metodologia de mensuração dos efeitos fiscais do modelo, quando cabível, contemplando renúncia tributária associada, custo de oportunidade, adicionalidade dos investimentos e reflexos no resultado primário;

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo da execução do plano vigente aprovado pela Resolução 1/2024 do Comitê Gestor do Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos – Firece e da continuidade das ações de reconstrução programadas com os R$ 6,5 bilhões já integralizados pela União, que se abstenham de realizar novos aportes federais ao Firece, ou a fundos e estruturas congêneres, destinados à constituição de *funding* para execução plurianual de despesas federais de reconstrução, adaptação ou infraestrutura, enquanto não houver disciplina normativa e fiscal específica que assegure a compatibilidade desses aportes com a anualidade orçamentária, a rastreabilidade dos recursos, a transparência da execução, a mensuração do impacto fiscal por exercício e os mecanismos de controle orçamentário aplicáveis, especialmente quando custeados por créditos extraordinários ou por recursos excepcionados das regras fiscais ordinárias;

9.5. determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que formalize, no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027 ou em demonstrativo fiscal-orçamentário que o acompanhe, o tratamento fiscal-orçamentário da execução remanescente dos recursos já integralizados no Firece, com indicação dos saldos, dos desembolsos realizados e previstos, do cronograma físico-financeiro por exercício até 2031, dos impactos fiscais estimados e dos mecanismos de transparência, acompanhamento e prestação de contas, sem prejuízo da continuidade das ações previstas na Resolução 1/2024 do Comitê Gestor

9.6. determinar à Caixa Econômica Federal e à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, apresentem ao Tribunal demonstrativo atualizado da execução financeira do Firece, contendo saldo atual dos recursos, rendimentos acumulados, taxa de administração paga, desembolsos realizados por exercício, por instrumento e por ente beneficiário, instrumentos formalizados com estados e municípios, cronograma previsto de execução até 2031 e eventuais alterações ao plano aprovado pela Resolução 1/2024 do Comitê Gestor;

9.7. determinar ao Ministério da Educação, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, apresente ao Tribunal avaliação, sob a perspectiva sistêmica desta auditoria, sobre a necessidade, a adequação fiscal, o custo operacional, a transparência e a rastreabilidade da manutenção do Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio como veículo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733039.

execução do Programa Pé-de-Meia, em comparação com alternativas de execução orçamentária direta, acompanhada de plano de providências, caso se conclua pela necessidade de ajustes no modelo, ou de justificativa técnica específica para a manutenção da arquitetura fundiária, caso o Poder Executivo entenda que o Fipem permanece necessário e adequado, sem prejuízo da apreciação própria das questões específicas tratadas no TC 024.312/2024-0; a avaliação deve contemplar, no que for tecnicamente viável nesta etapa, ou justificar a necessidade de implementação progressiva, os seguintes pontos:

9.7.1. as providências adotadas para cumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário; as dotações orçamentárias consignadas ao programa;

9.7.2. os créditos adicionais eventualmente abertos; o encaminhamento e a posterior retirada do PLN 5/2025; os valores efetivamente executados na ação 00W2 em 2025 e 2026;

9.7.3. a composição das cotas por origem dos recursos, os valores transferidos entre fundos para capitalização do Fipem, os saldos existentes, os valores pagos aos beneficiários, a remuneração dos agentes operadores, os custos operacionais do arranjo atual, os registros em sistemas oficiais;

9.7.4. os mecanismos de transparência ativa, a rastreabilidade dos pagamentos e a compatibilidade do modelo com o ciclo orçamentário;

9.8. determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com o Ministério da Fazenda, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Financiadora de Estudos e Projetos e os gestores dos fundos com participação da União que operem políticas de concessão de crédito, incluído o Fundo de Investimento em Infraestrutura Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e nos arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 180 dias, apresente ao Tribunal plano de ação com etapas, responsáveis e prazos definidos para operacionalizar a apuração, a publicação e a atualização periódica do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios associados a repasses de recursos de fundos ao BNDES, à Finep e a demais instituições federais envolvidas, contemplando, no que for tecnicamente viável nesta etapa, ou justificando a necessidade de implementação progressiva, os seguintes elementos:

9.8.1. metodologia de cálculo dos benefícios financeiros e creditícios, com adoção do custo médio de emissão da Dívida Pública Mobiliária Federal interna como referência para os benefícios creditícios, ou outro parâmetro tecnicamente justificado quando a natureza da operação assim exigir;

9.8.2. fontes de dados e microdados necessários, com indicação das bases disponíveis, das lacunas informacionais existentes e das providências necessárias à sua superação;

9.8.3. marcação da origem dos recursos por fundo ou fonte financiadora e rastreabilidade dos retornos das operações de crédito;

9.8.4. periodicidade de publicação e forma de atualização;

9.8.5. projeção de arrecadação adicional por exercício em valor presente;

9.8.6. impactos fiscais estimados, inclusive sobre dívida pública e resultado fiscal, observadas as premissas e limitações metodológicas explicitadas;

9.8.7. avaliação da inclusão, no Projeto de Lei Orçamentária Anual ou em demonstrativo fiscal equivalente, de informações sobre inversões financeiras sem impacto primário remuneradas abaixo do custo médio de captação do Tesouro Nacional;

9.8.8. mecanismo de análise *ex ante*, considerando público-alvo, objetivos de apoio e indicadores de eficácia e efetividade;

9.8.9. previsão de análise *ex post* das políticas executadas e de eventuais ajustes decorrentes de seus resultados;

9.8.10. possibilidade de implementação inicial por piloto, com cronograma de expansão;

9.9. determinar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, em articulação com a Controladoria-Geral da União, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Casa Civil da Presidência da República e os gestores dos fundos e arranjos que venham a ser incluídos no escopo do plano, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 163-A da Constituição Federal, que, no prazo de 120 dias, apresente ao Tribunal plano de ação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733039.

para estruturação progressiva de mecanismo centralizado de transparência fiscal sobre fundos com participação da União e arranjos congêneres, observado o regime orçamentário, financeiro e contábil aplicável a cada fundo ou arranjo, contemplando os elementos abaixo indicados ou, quando sua implementação imediata não for tecnicamente viável, justificando a necessidade de implementação por etapas, com indicação das limitações existentes, das providências necessárias, dos responsáveis e do cronograma de expansão:

9.9.1. inventário dos fundos abrangidos, com classificação por natureza jurídica;

9.9.2. base normativa de cada fundo;

9.9.3. órgão supervisor, administrador ou gestor financeiro e cotistas públicos;

9.9.4. patrimônio, aportes, saldos, rendimentos, despesas e remuneração do administrador;

9.9.5. garantias concedidas e recursos não vinculados a garantias;

9.9.6. políticas públicas financiadas;

9.9.7. relatórios de auditoria e demonstrativos contábeis;

9.9.8. periodicidade de atualização e fonte primária dos dados;

9.9.9. responsável pela validação das informações;

9.9.10. hipóteses de sigilo e respectivas justificativas;

9.9.11. possibilidades de interoperabilidade com sistemas oficiais e de divulgação em dados abertos;

9.9.12. mapeamento, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento, das entidades reconhecidas como Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação – ICTs para fins de aplicação das exceções aos limites de despesas primárias da Lei Complementar 200/2023, com indicação dos valores previstos e realizados fora desses limites, por entidade e por exercício, da fonte oficial dos dados e, quando a informação ainda não estiver disponível em base consolidada, do cronograma, dos responsáveis e das providências necessárias à sua estruturação;

9.10. determinar à Controladoria-Geral da União, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no art. 37, caput, da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 90 dias, implemente no Portal da Transparência página agregadora que consolide, em formato de repositório de *links*, o acesso às páginas ou informações de transparência ativa mantidas pelas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação e pelas fundações de apoio, estabelecendo fluxo permanente de atualização das informações, mediante comunicação regular com as instituições responsáveis e coordenação técnica da CGU quanto ao funcionamento do repositório;

9.11. determinar à Controladoria-Geral da União, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Fazenda e os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pela gestão de receitas de natureza pública, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no art. 37, caput, da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, que apresente ao Tribunal, no prazo de 180 dias, relatório sobre as medidas adotadas para o mapeamento, a sistematização e a divulgação pública das receitas da União não recolhidas à Conta Única do Tesouro Nacional, bem como das receitas destinadas a fundos privados dos quais a União participe, observada a responsabilidade primária dos órgãos e entidades gestores pela produção, validação e atualização dos dados, com indicação das etapas concluídas, das lacunas identificadas, dos responsáveis por cada fonte de dados e do cronograma para as fases subsequentes, de forma a assegurar transparência, controle social e acompanhamento da materialidade e da destinação desses recursos;

9.12. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a adoção de práticas de transparência ativa, divulgando semestralmente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional as informações sobre desempenho operacional e monitoramento dos instrumentos, bem como o relatório circunstanciado conforme o art. 8º da Lei 14.947/2024;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733039.

9.13. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem o encaminhamento ao Congresso Nacional de proposta de disciplina normativa para o tratamento fiscal e orçamentário de investimentos públicos plurianuais destinados à reconstrução em situações de calamidade pública, assegurando anualidade, rastreabilidade, mensuração do impacto fiscal por exercício e submissão aos mecanismos de controle parlamentar e orçamentário;

9.14. recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a adequação do tratamento conferido, nas estatísticas fiscais, às transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico à Financiadora de Estudos e Projetos destinadas a operações reembolsáveis, considerada a natureza de empresa pública não bancária da Finep;

9.15. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a publicação periódica, no Tesouro Transparente, de informações sobre o patrimônio dos fundos garantidores com participação da União, incluindo montante não vinculado a garantias concedidas, evolução patrimonial e eventuais alterações de destinação dos recursos;

9.16. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, por intermédio da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie submeter ao Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, em cada ciclo anual de avaliação, ao menos uma política de concessão de crédito implementada por meio de fundos com participação da União, priorizando critérios de materialidade, relevância fiscal, criticidade e apontamentos dos órgãos de controle;

9.17. alertar o Poder Executivo Federal e o Poder Legislativo Federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a criação, a manutenção ou a ampliação de mecanismos que permitam o financiamento ou a execução de políticas públicas fora do ciclo ordinário de autorização, execução, registro e controle orçamentário, financeiro e fiscal, inclusive quanto ao Orçamento Geral da União, à Conta Única do Tesouro Nacional, ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e às regras fiscais aplicáveis, quando não acompanhadas de disciplina normativa adequada, transparência, rastreabilidade, mensuração de impactos fiscais e autorização orçamentária compatível com a natureza dos recursos e das despesas, podem comprometer a credibilidade da política fiscal, a transparência e o controle das finanças públicas, bem como reduzir a capacidade de deliberação parlamentar anual sobre a alocação de recursos públicos, subsídios e riscos fiscais;

9.18. alertar o Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a expansão de políticas públicas de concessão de crédito por meio de fundos, instituições financeiras federais ou outros mecanismos classificados como despesas financeiras, sem impacto primário imediato, especialmente quando associada a benefícios creditícios não integralmente mensurados e divulgados, pode gerar custos fiscais diferidos, ampliar haveres financeiros financiados por endividamento, elevar o custo de carregamento da dívida pública, dificultar a comparação com instrumentos alternativos de política pública, reduzir a transparência do esforço fiscal efetivo e, a depender de sua magnitude, desenho, condições financeiras e ritmo de execução, tensionar a coordenação entre política fiscal, creditícia e monetária;

9.19. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, em atenção ao Acórdão 1.264/2025-TCU-Plenário;

9.20. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério de Minas e Energia; à Petróleo Pré-Sal S.A. – PPSA; ao Ministério do Planejamento e Orçamento; à Defensoria Pública da União; ao Ministério da Fazenda; à Secretaria do Tesouro Nacional; ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico – FNDIT; ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733039.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério das Cidades; à Caixa Econômica Federal; ao Ministério da Educação; à Financiadora de Estudos e Projetos – Finep; ao Banco Central do Brasil; à Controladoria-Geral da União; ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; à Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos – SMA; ao Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP; à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; à Presidência da Câmara dos Deputados; e à Presidência do Senado Federal;

9.21. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal que monitore o cumprimento das determinações expedidas neste acórdão, sem prejuízo de propor, se necessário, a autuação de processos específicos para acompanhamento de medidas de maior complexidade ou materialidade.

10. Ata n° 19/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27/5/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1372-19/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733039.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional, com aspectos de conformidade, realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, com o objetivo de examinar mecanismos utilizados pela União para financiar ou executar políticas públicas fora dos canais ordinários do Orçamento Geral da União, da Conta Única do Tesouro Nacional, do Siafi e das regras fiscais aplicáveis.

2. A fiscalização teve origem no exame do arranjo orçamentário e financeiro concebido para o Programa Pé-de-Meia, no âmbito do TC 024.312/2024-0. Naquele processo, instaurado a partir de representação do Ministério Público junto ao TCU, discutiu-se a execução do programa por intermédio do Fipem, com capitalização do fundo por recursos oriundos de outros fundos garantidores, sem trânsito prévio pela Conta Única do Tesouro Nacional e sem previsão inicial no Orçamento Geral da União.

3. A análise daquele arranjo evidenciou risco de replicação de modelos semelhantes em outras políticas públicas federais. Por isso, em despacho proferido no TC 024.327/2024-7, o Ministro Vital do Rêgo autorizou a realização de auditoria específica para mapear, em perspectiva mais ampla, estruturas de execução financeira e orçamentária paralelas, atípicas ou insuficientemente integradas aos instrumentos ordinários de autorização, registro e controle.

4. A unidade instrutora denomina esse fenômeno de desorçamentação. Para os fins desta auditoria, a expressão designa o deslocamento de receitas, despesas, subsídios, riscos fiscais ou decisões alocativas para fora dos mecanismos ordinários de autorização parlamentar, registro contábil, execução orçamentária e controle.

5. O escopo da fiscalização abrangeu arranjos institucionais distintos. Foram examinadas a sistemática de remuneração da Petróleo Pré-Sal S.A. pela comercialização de petróleo e gás da União; a destinação de honorários sucumbenciais ao Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União; os aportes ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico; o Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos; o Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio; e o Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social. Também foi analisado o impacto fiscal de políticas de crédito operadas por instituições financeiras federais com recursos de fundos públicos ou de fundos com participação da União.

6. Dois recortes merecem registro desde logo. O Fundo Rio Doce, inicialmente examinado no relatório preliminar, foi objeto de autuação em processo apartado, em razão da complexidade própria da estrutura de reparação associada ao rompimento da barragem de Fundão. O Fipem, por sua vez, é analisado nestes autos apenas sob a perspectiva sistêmica desta auditoria, preservada a apreciação das questões específicas discutidas no TC 024.312/2024-0 (Pé-de-Meia).

7. A auditoria foi estruturada em quatro macroquestões: receitas públicas não recolhidas à Conta Única do Tesouro Nacional; capitalização de fundos privados com recursos destinados ao financiamento de políticas públicas federais; utilização de fundos públicos e privados como estruturas paralelas ao sistema CUTN-OGU-Siafi; e impacto fiscal de políticas de crédito operadas com recursos de fundos públicos, especialmente quanto a benefícios financeiros e creditícios implícitos.

8. A metodologia adotada incluiu matriz de riscos, matriz de planejamento, análise documental, levantamento normativo, exame dos fluxos financeiros dos fundos e avaliação das informações prestadas pelos órgãos e entidades envolvidos. A unidade instrutora também realizou reuniões técnicas, painel com especialistas em finanças públicas e painel de referência com gestores,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

além de pesquisas em sistemas oficiais e análise de documentos encaminhados pelos órgãos fiscalizados.

9. Concluído o relatório preliminar, a unidade instrutora abriu contraditório aos destinatários das propostas de encaminhamento, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. Manifestaram-se, entre outros, o Ministério das Minas e Energia, a Petróleo Pré-Sal S.A., o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o Ministério da Fazenda (MF), o Banco Central do Brasil (Bacen), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e a Casa Civil da Presidência da República.

10. A Advocacia-Geral da União (AGU) apresentou manifestação consolidada, na qual suscitou questões prejudiciais relativas à competência do TCU, ao alcance do controle de legalidade, à hierarquia entre normas de Direito Financeiro, aos conceitos de receita e despesa públicas e à incidência de precedentes do Supremo Tribunal Federal. No mérito, sustentou a legitimidade de fundos de natureza privada destinados a finalidades públicas e apresentou justificativas específicas para os arranjos examinados.

11. O BNDES, por sua vez, concentrou sua manifestação no FNDIT e afirmou que atua como administrador do fundo, nos termos da regulamentação aplicável, sem competência para avaliar a constitucionalidade ou a compatibilidade das normas de regência com outros diplomas legais.

12. Na instrução final, a unidade instrutora manteve o diagnóstico de existência de mecanismos com potencial de deslocar a execução de políticas públicas para fora dos canais ordinários de controle orçamentário e fiscal. Também promoveu ajustes relevantes em relação ao relatório preliminar: revisou o enquadramento do FIIS, reconhecendo-o como fundo público contábil-financeiro; modulou propostas relativas à transparência e à mensuração de subsídios; e refinou os encaminhamentos à luz das manifestações apresentadas no contraditório.

13. Manifesto concordância, em essência, com a análise empreendida pela unidade instrutora e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, no que não conflitarem com os ajustes e as modulações expostos neste voto.

14. A auditoria identificou, com adequada consistência metodológica, a existência de arranjos que deslocam receitas, despesas, riscos fiscais ou decisões alocativas para fora dos canais ordinários do Orçamento Geral da União, da Conta Única do Tesouro Nacional, do Siafi e da deliberação anual da Lei Orçamentária.

15. Os ajustes que ora registro não invalidam o diagnóstico central da fiscalização. Têm por finalidade calibrar os encaminhamentos, individualizar o tratamento de cada fundo ou estrutura examinada, resguardar a continuidade de políticas públicas sensíveis e assegurar que as medidas propostas observem proporcionalidade, segurança jurídica e adequada transição institucional.

16. Em 12/5/2026, a União formalizou nos autos propostas que vinham sendo amadurecidas em diálogo técnico-institucional com a unidade instrutora e representantes do Poder Executivo, especialmente do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Casa Civil (peça 245).

17. Na petição, a União reiterou suas divergências jurídicas quanto à natureza dos fundos examinados e à extensão do regime de finanças públicas aplicável aos arranjos analisados, mas informou a concordância do Poder Executivo Federal com compromissos voltados ao aperfeiçoamento da transparência fiscal, à mensuração de benefícios creditícios, à avaliação periódica de políticas de crédito, à disciplina de novos aportes ao Firece e ao redesenho da governança do FNDIT.

18. Registro esse fato porque ele evidencia que parte relevante das deliberações ora propostas foi construída em ambiente de cooperação técnica e de busca de soluções institucionais viáveis, sem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

prejuízo da competência decisória própria desta Corte e da necessidade de posterior verificação quanto à suficiência das medidas.

19. Feita essa necessária contextualização, passo ao exame das questões preliminares suscitadas e, em seguida, dos achados individualizados.

Competência do TCU e controle de legalidade

20. O que se realiza nesta fiscalização é controle concreto da execução orçamentária, financeira, contábil e operacional, com fundamento no art. 70 da Constituição Federal. O Tribunal examina se os atos de execução – a forma de canalização, classificação, registro e aplicação dos recursos – observam as normas de finanças públicas aplicáveis, em especial a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e a Lei Complementar 200/2023.

21. A análise recai sobre fluxos, registros, atos de gestão e efeitos fiscais concretos, sem substituir o juízo legislativo sobre a validade abstrata dos arranjos examinados.

22. A deliberação preserva a vigência das normas legais aprovadas pelo Congresso Nacional. A atuação do Tribunal incide sobre a regularidade dos atos administrativos de execução e sobre a conformação futura dos fluxos financeiros e orçamentários aos deveres de transparência, rastreabilidade, autorização parlamentar e registro contábil.

23. Essa distinção é relevante. Em declaração de voto no Acórdão 237/2025-TCU-Plenário, assentei que não compete ao TCU negar eficácia a dispositivo de lei validamente aprovada pelo Poder Legislativo, salvo hipóteses excepcionais de violação patente à Constituição ou contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A premissa aqui adotada é a mesma: o controle exercido é concreto e operacional, voltado à execução dos recursos e à conformidade dos atos de gestão.

24. Adianto que o MS 35.410/STF, invocado pela AGU, deve ser compreendido nessa moldura. Ao vedar que o TCU declare a inconstitucionalidade de lei validamente aprovada, o precedente preserva a competência constitucional desta Corte para fiscalizar a execução dos recursos públicos e verificar se os atos administrativos observam o regime legal de finanças públicas.

25. A ADPF 854 reforça a centralidade da unidade orçamentária e da transparência na execução financeira federal. A observância das regras de finanças públicas constitui condição para que a sociedade, o Congresso Nacional e os órgãos de controle conheçam os custos, riscos e impactos fiscais das escolhas públicas.

Enfrentamento das teses prejudiciais da AGU

26. Examino, a seguir, cada uma das questões prejudiciais formuladas pela AGU.

27. A primeira objeção sustenta que o TCU não poderia afastar leis aprovadas pelo Parlamento. Essa preocupação é legítima e orienta a própria delimitação deste voto. As deliberações propostas preservam a vigência das leis e buscam assegurar que os atos de execução praticados com fundamento nelas observem o regime de finanças públicas aplicável.

28. A segunda questiona a utilização de construções hermenêuticas, em especial a referência à doutrina da “lei reforçada”. A conclusão deste voto se apoia no regime constitucional das finanças públicas. A Constituição reservou à lei complementar a disciplina das finanças públicas, da responsabilidade fiscal e de aspectos centrais do regime orçamentário. Por isso, na execução concreta de políticas públicas, a Administração deve compatibilizar os arranjos previstos em lei ordinária com as normas gerais de finanças públicas que vinculam a atuação federal.

29. A terceira diz respeito aos conceitos de receita e despesa públicas. Esse ponto será enfrentado de forma individualizada em cada achado, pois a qualificação jurídica dos recursos depende da origem, da finalidade, da direção estatal, do grau de disponibilidade privada e dos efeitos fiscais de cada arranjo. Desde logo, registro que a titularidade formal ou a denominação legal do fundo não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

esgota a análise de controle externo quando os fluxos se destinam ao financiamento de política pública federal e são orientados por decisão estatal ou produzem efeitos fiscais relevantes.

30. A quarta e a quinta objeções – ausência de supremacia das normas de Direito Financeiro e impossibilidade de invalidação administrativa de leis – partem de preocupação legítima, mas não impedem o exame da regularidade concreta da execução. A atuação do Tribunal permanece no plano dos atos administrativos, dos fluxos financeiros e dos efeitos fiscais, em conformidade com o art. 70 da Constituição.

31. A sexta contestação invoca a ADI 7702/RS como precedente vinculante que chancelaria, de forma ampla, os fundos examinados nesta fiscalização. O precedente deve ser compreendido em seus limites. O Supremo Tribunal Federal examinou legislação estadual relativa à participação de fundo público especial em fundo privado voltado a calamidade pública. Aquele julgamento não apreciou a compatibilidade de crédito extraordinário federal com execução plurianual até 2031, nem a incidência da Lei Complementar 200/2023 sobre aportes federais excepcionados das regras fiscais ordinárias.

32. Há, portanto, distinções relevantes de objeto, fonte de recursos e nível federativo. O precedente reconhece a possibilidade constitucional de utilização de fundo privado em contexto de calamidade, mas não dispensa a análise, em cada caso, da forma como fluxos federais de receitas, despesas ou compromissos fiscais são executados, especialmente quanto à observância das regras de autorização, registro, transparência e controle aplicáveis.

33. Acrescento, por fim, observação metodológica. O voto invoca, em distintos momentos, dispositivos constitucionais – entre os quais os arts. 70, 163-A e 167 da Constituição Federal – como parâmetros de calibração da análise concreta dos arranjos examinados. Essas referências integram o exercício do controle externo de legalidade, sob a moldura do art. 70 da Constituição, e não convertem a deliberação em juízo abstrato sobre a legitimidade de fundos, contas segregadas ou estruturas congêneres considerados em si mesmos. A análise permanece individualizada, vinculada à execução concreta de cada arranjo e aos efeitos fiscais e orçamentários que ele produz.

34. Com essas premissas, passo ao exame dos achados, preservada a distinção entre a validade abstrata das normas e a regularidade concreta dos atos de execução submetidos ao controle externo.

Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA)

35. A unidade instrutora identificou que a remuneração da Petróleo Pré-Sal S.A. pelos serviços de gestão dos contratos de partilha e de representação da União vem sendo deduzida diretamente da receita obtida com a comercialização de petróleo e gás, antes de seu repasse ao Fundo Social e à Conta Única do Tesouro Nacional.

36. Segundo o relatório de auditoria, esse modelo contraria o princípio do orçamento bruto, previsto no art. 6º da Lei 4.320/1964, pois permite que receita e despesa sejam compensadas antes do registro orçamentário integral. A unidade instrutora propôs determinação ao MME e à PPSA para que futuros instrumentos preservem o recolhimento integral da receita à CUTN e a execução orçamentária da contraprestação devida à estatal.

37. Em suas manifestações, o MME e a PPSA destacaram que a manutenção do modelo de dedução direta visa assegurar a estabilidade financeira e a agilidade operacional da estatal frente a eventuais contingenciamentos orçamentários. Defenderam que os valores retidos possuem natureza de custos operacionais necessários à própria geração da receita, e não de receita pública bruta, invocando, ainda, precedentes deste Tribunal e a superveniência da Lei 15.075/2024 como fundamentos para a legitimidade da prática.

38. Acompanho, em sua essência, a análise da unidade instrutora.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

39. A PPSA exerce função estratégica na gestão dos contratos de partilha, na representação da União em acordos de individualização da produção e na comercialização de petróleo e gás natural pertencentes à União. Sua remuneração deve ser estável, suficiente e previsível. Essa premissa orienta a análise: a discussão não recai sobre a legitimidade da contraprestação, mas sobre sua forma de operacionalização.

40. A remuneração devida à PPSA pelos serviços prestados à União constitui despesa contratual da União e deve ser executada com autorização orçamentária própria. Esse custo deve ser registrado e pago como despesa, sem abatimento prévio da receita pública obtida com a comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pertencentes à União.

41. A sistemática questionada não torna a receita completamente invisível nos registros públicos, mas a evidencia de forma líquida. A receita bruta da União é reduzida antes de seu ingresso integral na CUTN e antes de sua evidenciação orçamentária completa, de modo que apenas o valor líquido, já descontada a remuneração da PPSA, alcança os canais ordinários de registro e controle.

42. A materialidade do tema reforça a necessidade de tratamento orçamentário adequado. Em 2024, a PPSA arrecadou aproximadamente R$ 7,77 bilhões com a comercialização de petróleo e gás natural da União. As projeções indicam que as receitas da União provenientes da comercialização sob gestão da PPSA podem superar R$ 466 bilhões até 2033. No plano da despesa, a remuneração mensal da PPSA no contrato vigente supera R$ 12 milhões, correspondente a valor anual superior a R$ 144 milhões.

43. Esses números evidenciam a necessidade de assegurar remuneração estável à PPSA por meio de solução compatível com o orçamento bruto. Dificuldades operacionais ou riscos de contingenciamento orçamentário podem orientar o desenho da solução administrativa, sem justificar a compensação entre receita e despesa antes do ingresso integral da receita pública na CUTN.

44. Os Acórdãos 2.900/2015, 72/2017 e 1.663/2019, todos do Plenário, não autorizam conclusão diversa. Essas deliberações reconheceram a necessidade de solução remuneratória adequada para a PPSA, diante do risco de comprometimento de sua capacidade operacional. Não autorizaram, de forma expressa ou implícita, que a contraprestação fosse operacionalizada por retenção da receita antes de seu ingresso na CUTN.

45. A prática de dedução líquida obscurece o real volume de recursos movimentados pelo Estado e reduz a transparência sobre o custo efetivo da política pública de gestão e comercialização de hidrocarbonetos pela PPSA.

46. O Contrato de Remuneração pela Gestão de Contratos e Representação da União, vigente entre 1º/7/2024 e 30/6/2025, evidencia que o modelo orçamentário é viável e já se encontra em operação. O instrumento prevê que a remuneração da PPSA corra à conta de recursos consignados ao MME no OGU, na ação 00OE, com despesas subsequentes custeadas por dotação própria.

47. A Lei 15.075/2024 incluiu a remuneração da PPSA entre os valores dedutíveis da receita da comercialização. Sua aplicação concreta, contudo, deve compatibilizar-se com o regime geral de finanças públicas estabelecido pela Lei 4.320/1964 e pela Lei Complementar 101/2000, em particular com o princípio do orçamento bruto, que impede a compensação entre receita e despesa antes do registro orçamentário integral.

48. A manifestação da AGU e da PPSA informa que o ato do Poder Executivo destinado a disciplinar esse novo regime ainda não foi editado. Há, portanto, risco concreto de consolidação de modelo de pagamento sem recolhimento integral da receita à CUTN e sem execução orçamentária própria da despesa.

49. A intervenção do Tribunal, nesse contexto, é preventiva e prospectiva. Respeita os atos já consumados e registrados nos sistemas orçamentários e fiscais, especialmente diante da longa duração

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

dos contratos sob o regime de partilha de produção, legalmente estipulada em 35 anos (Lei 12.351/2010, art. 29). Também não abrange a sistemática de dedução de tributos e custos diretos de comercialização vigente desde 2018, que não integrou o escopo desta auditoria.

50. Essa delimitação deve orientar a leitura do dispositivo. A determinação incide sobre a forma futura de operacionalização da contraprestação devida à PPSA pelos serviços prestados à União, inclusive quando vinculada à comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pertencentes à União no âmbito de contratos de partilha já vigentes.

51. Em relação aos fluxos futuros, a receita bruta da União deve ser integralmente recolhida à CUTN e evidenciada no orçamento, cabendo à remuneração da PPSA ser executada como despesa orçamentária própria.

52. Essa conclusão não decorre da natureza jurídica da PPSA como empresa pública, mas da impossibilidade de deduzir da receita pública bruta, antes de seu ingresso na CUTN e de sua evidenciação orçamentária integral, valores destinados à remuneração de serviços prestados à União. Eventuais custos de comercialização ou remunerações de agentes privados não examinados nestes autos permanecem fora do escopo desta deliberação, e não são objeto do comando ora proposto.

53. Determino, portanto, ao MME e à PPSA, em articulação com o MPO e o MF, que adotem, no prazo de 30 dias, as providências necessárias para preservar, em qualquer novo contrato, aditivo, prorrogação ou ato de operacionalização, o recolhimento integral à CUTN das receitas da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pertencentes à União e a execução orçamentária regular da contraprestação devida à PPSA.

Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União (FADPU)

54. A unidade instrutora constatou que valores destinados ao Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União, compostos pelos honorários que couberem à Defensoria Pública da União em processos judiciais e atuações extrajudiciais – doravante tratados como verbas sucumbenciais, em alinhamento à terminologia da Lei 14.941/2024 –, vêm sendo depositados em conta privada administrada pelo fundo, sem trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional e sem execução no âmbito do Orçamento Geral da União.

55. Segundo o relatório de auditoria, esse arranjo compromete a observância dos princípios da universalidade orçamentária, da unidade de caixa e da vedação à execução de despesa sem autorização prévia, previstos na Lei 4.320/1964, na Lei Complementar 101/2000 e na Lei Complementar 200/2023.

56. Em sede de manifestação prévia, a Defensoria Pública da União argumentou que os recursos do FADPU possuem natureza privada – tese que, em sua compreensão, teria sido reforçada pela Lei 14.941/2024 – não se sujeitando aos trâmites da execução orçamentária ou ao princípio da unidade de caixa. A DPU manifestou preocupação com o risco de que o trânsito dos valores pelo Orçamento Geral da União resulte na "substituição de fonte", situação na qual o ingresso das verbas sucumbenciais seria compensado pelo corte de outras dotações ordinárias da Defensoria, esvaziando o ganho real fixado pelo STF no Tema 1.002. Por sua vez, o Ministério do Planejamento e Orçamento indicou a necessidade de aprofundamento jurídico para conciliar o arranjo atual com os princípios de finanças públicas.

57. Após o contraditório, a unidade instrutora manteve a proposta de determinação ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com a DPU e o Ministério da Fazenda, para que seja apresentada, em 120 dias, solução orçamentária destinada ao recolhimento das verbas sucumbenciais à CUTN e à sua execução no OGU, preservada a destinação institucional dos recursos.

58. Em 18/5/2026, a DPU apresentou memoriais, acostados às peças 247 e 248, nos quais reiterou a tese de que o FADPU não se equipara aos demais fundos examinados nesta auditoria. Em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

síntese, sustentou que as verbas sucumbenciais destinadas ao fundo não constituem receita pública orçamentária, não se confundem com recursos do Tesouro Nacional e não caracterizam mecanismo de execução de despesa pública à margem do OGU.

59. Invocou, ainda, a autonomia administrativa, funcional e financeira da Defensoria Pública, o Tema 1.002/STF, a ADI 7.702/RS, precedentes relativos a receitas próprias de órgãos constitucionalmente autônomos e os mecanismos de governança instituídos pela Lei 14.941/2024.

60. Os memoriais da DPU, embora apresentados após o encerramento da fase instrutória, foram considerados por esta Relatoria em atenção ao princípio da verdade material e ao intenso diálogo institucional que permeou este processo.

61. Aquiesço ao exame da AudFiscal, com as considerações a seguir.

62. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no Tema 1.002, fixou que a DPU faz jus ao recebimento de honorários sucumbenciais contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra, e que os valores devem ser destinados exclusivamente ao aparelhamento institucional, vedado o rateio entre membros. Esse ponto é preservado integralmente nesta deliberação.

63. Esse precedente, contudo, não resolveu o regime orçamentário e financeiro aplicável à execução desses valores. O objeto do julgamento foi o direito da DPU ao recebimento dos honorários e a destinação institucional dos recursos. A forma de arrecadação, registro e execução desses valores fora da CUTN, do OGU e dos sistemas ordinários de controle não foi objeto de definição pelo Supremo Tribunal Federal.

64. A destinação exclusiva ao aparelhamento institucional, afirmada pelo STF, deve ser preservada. Essa destinação, porém, não afasta a necessidade de tratamento compatível com o regime de finanças públicas, especialmente quando os valores ingressam no patrimônio institucional de órgão público federal e financiam sua estrutura, suas atividades e seu aparelhamento.

65. Nessa condição, as verbas sucumbenciais devem observar arrecadação, registro, execução, transparência e controle próprios de receitas públicas, sem prejuízo de sua destinação exclusiva à Defensoria Pública da União.

66. A autonomia funcional, administrativa e financeira da DPU deve ser compatibilizada com solução que preserve autonomia institucional, adicionalidade dos recursos e observância do regime de finanças públicas.

67. Também não desconheço os precedentes recentes do STF relativos ao tratamento fiscal de receitas próprias de órgãos constitucionalmente autônomos, invocados pela DPU em seus memoriais – entre os quais a ADI 7.641/DF e a ADI 7.922 MC/DF. O Supremo Tribunal Federal afastou, naqueles processos, a submissão de receitas próprias de órgãos constitucionalmente autônomos aos limites de despesas primárias da LC 200/2023. A controvérsia nestes autos não se restringe a esse plano: envolve a forma de arrecadação, registro, rastreabilidade e execução de valores destinados ao custeio de órgão público federal, dimensão que não foi objeto de definição naqueles julgados.

68. A eventual existência de regime fiscal diferenciado para determinadas receitas próprias deve ser considerada na construção de solução financeira e orçamentária compatível com a unidade de caixa, a transparência, o controle e a preservação da destinação institucional reconhecida pelo STF.

69. A qualificação das verbas destinadas ao FADPU como recursos de natureza privada com finalidade pública, prevista na Lei 14.941/2024, não é suficiente para afastar o regime financeiro-orçamentário aplicável a valores destinados ao custeio e ao aparelhamento de órgão público federal. O controle exercido pelo Tribunal preserva a lei e a destinação fixada pelo Supremo Tribunal Federal, mas exige que a execução futura observe transparência, rastreabilidade, autorização orçamentária e unidade de caixa, nos termos aplicáveis à Administração Pública Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

70. Registro, ainda, que a Lei 14.941/2024 reforçou a governança interna do FADPU, ao instituir Conselho Curador e prever mecanismos próprios de controle. Esses elementos são relevantes e deverão ser considerados no plano de regularização, especialmente para preservar a continuidade das ações em curso e a destinação institucional dos recursos.

71. Também não procede a leitura de que os precedentes desta Corte sobre o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) teriam firmado posição definitiva pela natureza privada dos honorários. O Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira, tornou insubsistente item de deliberação anterior que afirmava a natureza pública desses valores. Efeito semelhante decorreu do Acórdão 2.965/2021-TCU-Plenário, sob a relatoria do Min. Raimundo Carreiro. Dessas deliberações se extrai a ausência de posição definitiva do Tribunal sobre a matéria, e não declaração positiva de natureza privada em favor de qualquer arranjo de execução extraorçamentária.

72. A situação dos honorários da AGU tampouco resolve o caso. Naquele regime, a legislação contém disciplina própria quanto ao não trânsito pela CUTN. A Lei 14.941/2024 não contém disposição equivalente, e o Tema 1.002 não examinou esse ponto. O ponto de partida normativo é, portanto, distinto.

73. Reconheço, de outro lado, a procedência da preocupação da DPU quanto ao risco de substituição de fonte. A simples inclusão dos valores no OGU, sem mecanismo de preservação da destinação e da adicionalidade, poderia produzir resultado incompatível com o Tema 1.002: as verbas sucumbenciais ingressariam como receita, mas poderia haver redução equivalente de outras dotações destinadas à Defensoria Pública da União, sem ganho efetivo para seu aparelhamento institucional, o que esvaziaria, por via transversa, a garantia de autonomia administrativa e financeira que a Suprema Corte buscou resguardar em prol da assistência jurídica integral aos hipossuficientes.

74. Essa consequência deve ser considerada à luz dos arts. 20 e 21 da Lindb. A resposta proporcional e alinhada à boa governança pública deve compatibilizar regularidade fiscal, efetividade da destinação institucional e adicionalidade das verbas sucumbenciais, mediante fonte vinculada, marcador orçamentário específico ou mecanismo equivalente que impeça a mera compensação orçamentária.

75. O prazo de 120 dias proposto pela unidade instrutora mostra-se adequado. Segundo informação da própria DPU, o patrimônio do FADPU totalizava cerca de R$ 69,3 milhões em 30/4/2025, sem realização de despesas relevantes até aquela data, além de taxas de manutenção de contas correntes. Nos memoriais, a Defensoria informa que, a partir de maio de 2025, passou a executar despesas deliberadas pelo Conselho Curador para custeio de infraestrutura física e tecnológica de unidades de atendimento. Esse dado reforça a conveniência de transição planejada, que preserve a finalidade institucional do fundo, a adicionalidade das verbas sucumbenciais e a continuidade das ações em curso, sem ruptura abrupta.

76. A situação do CCHA, estrutura análoga gerida pela AGU, não é objeto de deliberação nestes autos e deve permanecer submetida ao processo próprio em que são tratadas suas questões remanescentes.

77. Com essas premissas, determino ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com a Defensoria Pública da União e o Ministério da Fazenda, que, no prazo de 120 dias, apresente plano de regularização orçamentária e financeira do fluxo futuro das verbas sucumbenciais destinadas ao FADPU, para que sejam recolhidas à CUTN e executadas no OGU, preservada a destinação exclusiva ao aparelhamento institucional da DPU, nos termos do Tema 1.002, e assegurada a adicionalidade dos recursos, sem retroatividade sobre valores já arrecadados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

78. O plano deverá contemplar, ainda, avaliação sobre a conformação do fundo ao art. 167, inciso XIV, da Constituição Federal, ao regime da Lei Complementar 80/1994 e ao tratamento a ser conferido aos recursos já acumulados.

Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT)

79. A unidade instrutora examinou os aportes pecuniários vinculados ao Programa Mobilidade Verde e Inovação (Mover), centralizados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT), administrado pelo BNDES e orientado por Conselho Diretor com participação de órgãos públicos, representantes empresariais e entidades sociais.

80. Segundo o relatório, a plausibilidade de submissão desses fluxos ao regime de finanças públicas resultaria da conjugação de fatores: vinculação dos aportes a benefícios fiscais, regimes favorecidos e obrigações regulatórias do Programa Mover; destinação a objetivos de política pública federal; centralização em fundo instituído no âmbito de arranjo normativo da União; e grau de direção estatal sobre sua aplicação.

81. A movimentação dos recursos sem trânsito pela CUTN, sem registro no OGU e fora do Siafi, nesse contexto, reforçaria a preocupação da unidade instrutora quanto à rastreabilidade, à transparência fiscal e ao controle público do modelo. Com base nesse diagnóstico, a unidade propôs deliberações voltadas à conformação do FNDIT ao regime jurídico de finanças públicas.

82. O fundo foi instituído pela Lei 14.902/2024, que o qualifica como fundo de natureza privada, com patrimônio próprio e separado. O Decreto 12.214/2024, por sua vez, disciplina a governança e a operação do fundo. O Conselho Diretor aprova diretrizes, áreas e programas prioritários, normas de operacionalização, repasses a outras instituições e contas anuais prestadas pelo BNDES. Sua presidência cabe ao MDIC, e a presença de entidades privadas e sociais no colegiado, embora relevante, não elimina a necessidade de verificar a distribuição efetiva do poder decisório sobre a aplicação dos recursos.

83. Acompanho a preocupação central da unidade instrutora, com ajustes na intensidade e na forma dos encaminhamentos, diante da complexidade do arranjo, da ausência de desembolsos finalísticos e dos esclarecimentos prestados pelos órgãos envolvidos.

84. O FNDIT concentra uma das questões mais complexas desta auditoria e exige distinção entre dois planos. O primeiro diz respeito à legitimidade do Programa Mover como instrumento de política industrial voltado à inovação, à descarbonização, à eficiência energética, ao adensamento produtivo e ao desenvolvimento tecnológico da cadeia de mobilidade e logística. O segundo envolve a conformação jurídico-financeira dos aportes destinados ao FNDIT e o grau de incidência, sobre eles, do regime constitucional e legal de finanças públicas.

85. O Programa Mover foi concebido no contexto da Nova Indústria Brasil, política que articula instrumentos de incentivo, metas tecnológicas e compromissos empresariais em torno de missões aprovadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. Em modelos contemporâneos de política industrial orientada por missão, o Estado sinaliza trajetórias tecnológicas, reduz incertezas, coordena expectativas e induz investimentos privados em áreas associadas a desafios nacionais. A existência de diretrizes públicas, áreas prioritárias, chamadas e mecanismos de acompanhamento não constitui, isoladamente, elemento incompatível com arranjos privados de inovação.

86. Esse enquadramento depende, contudo, da preservação de protagonismo privado efetivo na aplicação dos recursos, de critérios transparentes de seleção, de adicionalidade e da inexistência de função substitutiva de despesa federal. A articulação entre PD&I, adensamento produtivo e conteúdo local pode direcionar investimentos privados para gargalos tecnológicos, eficiência energética, descarbonização e maior inserção competitiva da indústria brasileira em cadeias globais. O ponto de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

controle não é a legitimidade dessa orientação estratégica, mas se a arquitetura financeira escolhida preserva substância privada, transparência, rastreabilidade e coerência fiscal.

87. A experiência de setores regulados, como petróleo e gás, ilustra essa distinção. Agentes privados podem operar em ambiente intensamente regulado, aderir a regimes especiais e cumprir compromissos de pesquisa, desenvolvimento, inovação ou conteúdo local, sem que toda aplicação econômica realizada sob parâmetros públicos se converta automaticamente em despesa orçamentária.

88. Nesses casos, a atuação estatal define parâmetros, estabelece critérios de elegibilidade, disciplina a comprovação dos dispêndios e verifica o cumprimento das obrigações contratuais e regulatórias. A execução econômica, porém, permanece no âmbito da atividade empresarial, com recursos, riscos, escolhas técnicas, contratação de fornecedores e relações negociais próprios do mercado.

89. O FNDIT pode ser compreendido, à luz das manifestações apresentadas pelos órgãos gestores, como tentativa de organizar, de modo concentrado, recursos vinculados a compromissos empresariais de inovação, evitando dispersão de iniciativas, sobreposição de projetos e baixa aderência às missões industriais definidas pelo Estado. Essa leitura não afasta os riscos apontados pela auditoria, mas recomenda análise mais fina do arranjo: direção estratégica estatal não equivale, necessariamente, a execução orçamentária estatal.

90. As reuniões realizadas em meu gabinete, com representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento, do BNDES e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), contribuíram para esclarecer a racionalidade institucional do modelo. As manifestações apresentadas indicam que o fundo foi estruturado para receber aportes de empresas participantes do Programa Mover, segregar contabilmente os valores, permitir aplicação em projetos prioritários e conferir maior transparência e escala a investimentos que, de outro modo, poderiam permanecer pulverizados em iniciativas individuais de menor impacto sistêmico.

91. Também ficou evidenciado que o BNDES atua como administrador do fundo, em razão de sua capacidade técnica para estruturar instrumentos financeiros, avaliar projetos industriais, acompanhar riscos e operacionalizar repasses. A presença de banco público nessa função não altera, por si, a natureza dos recursos administrados. O aspecto relevante é a forma jurídica da relação, a autonomia decisória efetiva do fundo, a distribuição de riscos, a governança de seleção dos projetos e a inexistência de função substitutiva de despesa orçamentária federal.

92. Assim, o desenho normativo e operacional do FNDIT exige análise de controle externo sem desconsiderar sua qualificação legal privada. O Tribunal não está diante de simples rubrica criada para custear despesa administrativa da União, mas de mecanismo vinculado a compromissos assumidos por empresas privadas no contexto de regime de incentivo, com aplicação em projetos de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, inclusive por meio de instituições coordenadoras e executoras externas à Administração Pública. Por isso, a resposta do Tribunal deve preservar a política pública e exigir que o desenho concreto demonstre a compatibilidade entre a qualificação legal privada e a forma efetiva de governança e aplicação dos recursos.

93. Esse desenho pode aproximar o FNDIT de modelos regulatórios nos quais o Estado define direção, critérios de elegibilidade, metas e mecanismos de acompanhamento, enquanto os agentes privados suportam o custo econômico das obrigações setoriais e se beneficiam dos resultados tecnológicos, produtivos e concorrenciais delas decorrentes. A finalidade pública da política industrial, nessa moldura, convive com aplicação privada dos recursos.

94. Examinado o arranjo em sua substância, os aportes ao FNDIT possuem natureza jurídico-fiscal pública, na linha da preocupação externada pelo Ministro Jorge Oliveira em sua declaração de voto. Os valores decorrem de contrapartidas associadas a benefícios fiscais ou a obrigações regulatórias e, por isso, submetem a arquitetura, a governança e a conformação jurídico-fiscal do fundo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

ao controle externo, nos termos do art. 70, caput, da Constituição Federal, que alcança expressamente a renúncia de receitas. Essa dimensão fiscal também se completa pelos deveres de mensuração e transparência do respectivo custo fiscal, nos termos do art. 165, § 6º, da Constituição Federal e do art. 14 da Lei Complementar 101/2000. Essa premissa, contudo, não conduz automaticamente à conclusão de que todo o fluxo deva transitar pelo OGU e pela CUTN, nem dispensa ajustes no modelo atual.

95. A origem dos recursos é elemento relevante para calibrar a consequência jurídico-orçamentária aplicável a cada arranjo. Receitas arrecadadas pela União, receitas patrimoniais decorrentes da exploração de bens públicos e ativos já incorporados ao patrimônio público federal tendem a atrair, com maior intensidade, os deveres de recolhimento à Conta Única, evidenciação no OGU, registro nos sistemas oficiais e execução por dotação própria.

96. Os aportes ao FNDIT decorrem de contrapartidas assumidas por empresas privadas no contexto de regime de incentivo, associadas a benefícios fiscais ou a obrigações regulatórias do Programa Mover. Embora tais aportes possuam natureza jurídico-fiscal pública e inequívoca relevância para o controle externo, não se confundem, em sua origem, com receita já arrecadada pela União ou com ativo público previamente disponível em caixa. Por isso, sua conformação não se resolve pela aplicação automática da unidade de tesouraria, mas pelo exame da arquitetura de aplicação dos recursos, do grau de direção estatal, da governança decisória, da rastreabilidade, da mensuração fiscal e da eventual função substitutiva de despesa federal.

97. O ponto a ser enfrentado no plano de adequação é precisamente a consequência jurídico-orçamentária dessa natureza pública. Em políticas industriais orientadas por missão, o Poder Público pode definir diretrizes, áreas prioritárias, critérios de elegibilidade, parâmetros de transparência e mecanismos de avaliação, sem que isso necessariamente converta a aplicação dos recursos em despesa orçamentária. A fronteira relevante está em saber se essa atuação permanece estratégica, regulatória e avaliativa, ou se assume direção estatal determinante sobre a aplicação finalística dos recursos, mediante escolha concreta de beneficiários, projetos, valores e condições de apoio.

98. A preocupação da unidade instrutora permanece relevante porque as competências hoje atribuídas ao Conselho Diretor, a centralidade do MDIC na organização do colegiado e a administração dos recursos pelo BNDES sob parâmetros normativos podem aproximar o fundo de uma estrutura pública de alocação financeira.

99. A ausência de trânsito pela CUTN, portanto, não torna o arranjo imune à disciplina de finanças públicas. Admitir que a mera adoção da via da renúncia afastasse, por si só, deveres de transparência, mensuração, rastreabilidade e controle equivaleria a franquear caminho para que decisões alocativas com relevância fiscal pública fossem deslocadas, de modo generalizado, do escrutínio próprio do orçamento. Por isso, quando o desenho do fundo revelar direção estatal determinante sobre a aplicação dos recursos, a circunstância de os valores não transitarem em caixa não bastará para afastar a necessidade de conformação do modelo ao regime de finanças públicas aplicável.

100. As manifestações da AGU e do BNDES reforçaram, por outro lado, a tese de que o FNDIT centraliza contrapartidas privadas de PD&I antes dispersas, com finalidade de racionalizar, conferir escala e ampliar a transparência da aplicação dos recursos. Essa argumentação é relevante e foi considerada, mas a centralização de aportes pecuniários em fundo orientado por governança definida em norma estatal exige demonstração concreta de que a aplicação permanece privada, adicional e não substitutiva de despesa orçamentária federal.

101. Por essa razão, mostra-se adequado que o plano de adequação do FNDIT concentre-se no aperfeiçoamento da governança e da operação do fundo, tendo como parâmetros de suficiência: participação efetiva dos aportantes e do setor produtivo nas decisões de alocação; critérios técnicos de seleção vinculados às missões da política industrial; transparência ativa dos projetos apoiados;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

segregação contábil dos recursos; rastreabilidade dos aportes; prestação de contas orientada a resultados; e tratamento jurídico compatível com relação privada de administração, afastado mandato estatal de execução financeira.

102. A governança paritária ou com predominância deliberativa privada pode constituir alternativa institucional relevante, desde que não se limite à recomposição formal do colegiado. A mudança precisa alcançar a distribuição real de poder decisório sobre prioridades, chamadas, projetos, repasses, indicadores e avaliação de resultados. O Estado pode preservar função estratégica, regulatória e avaliativa, sem concentrar a decisão final sobre a aplicação econômica dos recursos.

103. A solução também precisa distinguir obrigações executadas diretamente pelas empresas e aportes centralizados no FNDIT. Na execução direta, a empresa define projeto, parceiro, cronograma, escopo técnico e estratégia de incorporação produtiva, sujeita à verificação regulatória. No aporte ao fundo, a empresa transfere recursos para aplicação coletiva. Essa segunda hipótese demanda governança que mantenha vínculo material com os interesses privados, setoriais e tecnológicos dos aportantes, sob orientação estratégica pública, mas sem absorção estatal da disponibilidade econômica.

104. O Acórdão 1.816/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, no TC 009.939/2025-3, apensado a estes autos, não conduz a conclusão diversa. Naquele processo, o Tribunal indeferiu pedido cautelar voltado à suspensão da operação do FNDIT em razão da ausência, à época, de desembolsos finalísticos e do risco de *periculum in mora* reverso sobre a política industrial. Esse juízo teve natureza cautelar, orientada por urgência, reversibilidade e proporcionalidade, sem constituir chancela de mérito do modelo.

105. A ausência de desembolsos finalísticos, contudo, não esvazia a materialidade do achado. O fundo já recebeu R$ 664,14 milhões em aportes das empresas participantes do Mover, acumulou R$ 33,97 milhões em rendimentos e pagou R$ 9,96 milhões ao BNDES como taxa de administração. Esses valores demonstram que o arranjo já produz efeitos patrimoniais relevantes, embora ainda não tenha gerado contratos com beneficiários finais, repasses a instituições coordenadoras ou desembolsos finalísticos. Essa circunstância permite atuação preventiva e proporcional, voltada a preservar a reversibilidade antes da assunção de compromissos de difícil desfazimento.

106. Nessa moldura, a natureza jurídico-fiscal pública dos aportes atrai o controle externo sobre a arquitetura do arranjo, mas a resposta deve ser definida a partir do desenho concreto de governança, da transparência, da rastreabilidade, da mensuração fiscal e da demonstração de ausência de substituição de despesa orçamentária federal.

107. O arranjo ainda precisa demonstrar que sua governança e operação preservam lógica privada de investimento orientado por missão. Por isso, a resposta institucional deve ser prospectiva, cooperativa e estruturante, com preservação da continuidade do Programa Mover e aperfeiçoamento do desenho jurídico, financeiro, contábil e operacional do fundo.

108. Essa solução também reflete o diálogo institucional mantido após a fase instrutória com o Ministério do Planejamento e Orçamento, o MDIC e o BNDES, posteriormente formalizado pela União na petição de 12/5/2026 (peça 245). A proposta de redesenho da governança do FNDIT, inclusive com possível reforço da participação privada no processo decisório, surgiu desse ambiente de construção técnica e deve ser comunicada ao Tribunal no âmbito do plano de adequação, sem antecipação de juízo quanto à sua suficiência.

109. Determino, portanto, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério da Fazenda, o Conselho Diretor do FNDIT e o BNDES, que, no prazo de 180 dias, encaminhe plano de adequação do FNDIT, contemplando alternativa de redesenho de governança e de operação apta a demonstrar, de forma verificável, que a natureza jurídico-fiscal pública dos aportes pode ser compatibilizada com lógica privada de aplicação dos recursos, sem prejuízo da orientação estratégica estatal vinculada às missões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

da política industrial, ou solução de conformação dos aportes ao regime orçamentário-financeiro da União, caso o redesenho se mostre insuficiente para afastar direção estatal determinante ou função substitutiva de despesa federal.

110. O plano deverá examinar, no que couber e de forma tecnicamente justificada, os seguintes pontos: a composição e o regime deliberativo do Conselho Diretor; a participação efetiva dos aportantes e de representantes do setor produtivo; os ajustes normativos infralegais necessários, inclusive no decreto regulamentador, se for o caso; a forma de seleção, remuneração e responsabilização do administrador; os critérios de escolha de projetos; a metodologia de avaliação de resultados; a transparência dos desembolsos; a rastreabilidade dos valores; o tratamento de transição dos R$ 664,14 milhões já aportados, inclusive quanto à segregação, rendimentos, taxa de administração e eventual destinação futura; e a demonstração de que o fundo não substitui despesa orçamentária federal.

111. O prazo de 180 dias é proporcional à complexidade do plano, preserva a celeridade exigida pelo Tribunal e oferece ao Executivo margem técnica adequada à profundidade da resposta solicitada.

112. Até o envio formal ao Tribunal das medidas de redesenho de governança e de operação adotadas, o BNDES e o Conselho Diretor do FNDIT devem abster-se apenas de praticar atos que vinculem recursos do fundo a beneficiários finais ou projetos específicos – assim entendidos desembolsos finalísticos, repasses a instituições coordenadoras, contratações finalísticas, aprovação definitiva de projetos com vinculação de recursos e assunção de obrigações perante terceiros.

113. Ficam preservados, no mesmo período, o recebimento de aportes das empresas participantes em conta segregada e remunerada, a prática de atos preparatórios, os estudos técnicos, as análises preliminares de projetos, a estruturação operacional do fundo e as demais providências necessárias à continuidade regulatória do Programa Mover.

114. Com essa solução, o Tribunal reconhece a relevância do Estado na orientação estratégica do mercado em iniciativas de desenvolvimento e inovação, preserva a continuidade de política industrial estruturada por missões e mantém o foco do controle externo na substância jurídico-financeira do arranjo. A finalidade pública da política não basta para transformar, automaticamente, compromissos empresariais de investimento em recursos orçamentários; a aplicação privada, por sua vez, exige governança compatível, transparência verificável e ausência de substituição de despesa federal.

Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem)

115. A AudFiscal também examinou o Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio, instituído como veículo financeiro do Programa Pé-de-Meia.

116. Segundo a instrução, o Fipem integrou o conjunto de arranjos analisados por viabilizar a execução de política pública federal por meio de fundo privado, com recursos oriundos de outros fundos e movimentação fora dos canais ordinários do OGU, da CUTN e do Siafi. Com base nessa constatação, a unidade instrutora incluiu o fundo na proposta de determinação ao MPO para adoção de providências destinadas à conformação das despesas executadas por determinados fundos ao regime de finanças públicas.

117. Acolho a preocupação da unidade instrutora quanto à necessidade de transparência, rastreabilidade e aderência das despesas públicas ao regime orçamentário e fiscal. O Fipem, contudo, exige tratamento próprio nesta deliberação.

118. O fundo já foi objeto de processo autônomo, o TC 024.312/2024-0, instaurado a partir de representação do Ministério Público junto ao TCU sobre possíveis irregularidades na execução do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

Programa Pé-de-Meia mediante capitalização do Fipem com recursos de outros fundos garantidores, sem trânsito pela CUTN e sem previsão no OGU.

119. No Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, ao apreciar agravo interposto pela AGU, esta Corte reconheceu o risco de *periculum in mora* reverso decorrente da interrupção abrupta dos pagamentos aos estudantes beneficiários, revogou a cautelar anteriormente referendada e autorizou, em caráter excepcional e temporário, a continuidade do programa com os recursos disponíveis no Fipem.

120. A mesma deliberação determinou ao Poder Executivo que, no prazo de 120 dias, adotasse providências para iniciar o processo legislativo de regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia, deixando expresso que a autorização excepcional não representava juízo definitivo de mérito sobre a adequação fiscal e orçamentária do arranjo.

121. Esse histórico diferencia o Fipem dos demais fundos examinados nestes autos. Já houve deliberação específica do Tribunal voltada, simultaneamente, à preservação temporária da política pública e à indução de providências legislativas de regularização.

122. Essa circunstância não retira o Fipem do campo de interesse desta auditoria, mas delimita o alcance deste voto. O exame aqui realizado não tem por finalidade reabrir, substituir ou antecipar a análise das questões específicas discutidas no TC 024.312/2024-0, inclusive quanto ao cumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário.

123. Nesta auditoria, o Fipem é considerado sob perspectiva sistêmica, como um dos arranjos de financiamento ou execução de política pública federal por meio de fundo, conta segregada ou estrutura congênere, com potenciais impactos sobre transparência, rastreabilidade, unidade de caixa, orçamento público e regras fiscais.

124. As informações extraídas de fontes públicas (site do Fipem na Caixa, Siop) indicam que o cenário atual do Fipem não coincide integralmente com aquele examinado no momento da cautelar apreciada no Acórdão 297/2025-TCU-Plenário. Há registro de providências posteriores voltadas à incorporação orçamentária do programa, inclusive relativas à ação 00W2, destinada à integralização de cotas da União no Fipem.

125. Também há referência ao encaminhamento, em junho de 2025, do PLN 5/2025, destinado à abertura de crédito suplementar de R$ 685,9 milhões em favor do Ministério da Educação para reforço da ação 00W2, bem como à posterior solicitação de retirada de tramitação pelo próprio Poder Executivo, em novembro de 2025.

126. Esse quadro recomenda cautela. A resposta nestes autos deve considerar a existência de deliberação específica anterior e as providências posteriores de incorporação orçamentária do programa, sem reproduzir automaticamente determinação genérica de conformação imediata do Fipem ao OGU e à CUTN.

127. A questão estrutural remanesce e possui elevada materialidade. No processo específico do Pé-de-Meia, registrou-se que a legislação autorizou a União a participar do Fipem até o limite global de R$ 20 bilhões, com integralizações já realizadas ou autorizadas a partir de diferentes fontes, inclusive R$ 6 bilhões oriundos do Fgeduc, além de recursos do Fundo Social e do FGO.

128. Esses valores reforçam a necessidade de examinar, de forma atualizada, a composição patrimonial do Fipem, os valores já integralizados, os saldos existentes, os pagamentos realizados aos beneficiários, a remuneração dos agentes operadores e os custos de manutenção da arquitetura fundiária, sem antecipar o exame próprio do TC 024.312/2024-0.

129. A avaliação deve verificar se a manutenção de fundo privado como veículo de execução do Programa Pé-de-Meia agrega valor institucional suficiente para justificar seus custos, sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

complexidade operacional e eventuais perdas de rastreabilidade, em comparação com alternativas de execução orçamentária direta.

130. Os dados ora examinados não evidenciam aportes de Estados, Distrito Federal ou Municípios ao Fipem. Registram, até o momento, integralizações associadas à União, ao Fgeduc e ao FGO. Esse dado não encerra a discussão, mas deve ser considerado se a participação subnacional for invocada como fundamento para a manutenção do fundo.

131. A avaliação deverá considerar, no que for tecnicamente viável nesta etapa, ou justificar a necessidade de implementação progressiva, os seguintes pontos: as providências adotadas para cumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário; as dotações orçamentárias consignadas ao programa; os créditos adicionais eventualmente abertos; o encaminhamento e a posterior retirada do PLN 5/2025; os valores efetivamente executados na ação 00W2 em 2025 e 2026; a composição das cotas por origem dos recursos; os valores transferidos entre fundos para capitalização do Fipem; os saldos existentes; os valores pagos aos beneficiários; a remuneração dos agentes operadores; os custos operacionais do arranjo atual; os registros em sistemas oficiais; os mecanismos de transparência ativa; a rastreabilidade dos pagamentos; e a compatibilidade do modelo com o ciclo orçamentário.

132. Com esses ajustes à proposta da unidade instrutora, determino ao Ministério da Educação, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda, que apresente ao TCU, no prazo de 180 dias, avaliação fundamentada sobre a necessidade, a adequação fiscal, o custo operacional, a transparência e a rastreabilidade da manutenção do Fipem como veículo de execução do Programa Pé-de-Meia, em comparação com alternativas de execução orçamentária direta.

133. A avaliação deverá ser acompanhada de plano de providências, caso se conclua pela necessidade de ajustes no modelo, ou de justificativa técnica específica para a manutenção da arquitetura fundiária, caso o Poder Executivo entenda que o Fipem permanece necessário e adequado à execução da política pública.

Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece)

134. O Firece deve ser examinado com a cautela institucional que o tema exige. O fundo foi concebido em contexto de calamidade pública de magnitude excepcional, associada aos eventos climáticos que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024, com destruição de infraestrutura, perdas humanas e deslocamento de populações em diversos municípios.

135. O exame preserva a relevância das ações de reconstrução, requalificação e adaptação climática e a legitimidade da resposta célere do Estado brasileiro. A crítica formulada pela unidade instrutora é estritamente fiscal-orçamentária.

136. A AudFiscal propôs determinação ao MPO, em articulação com outros órgãos, para que o Firece, juntamente com o FNDIT, o Fipem e o FIIS, adequasse suas operações ao arcabouço jurídico-normativo de finanças públicas, em especial aos princípios da unidade, da universalidade e da anualidade orçamentária, à vedação de despesa sem previsão orçamentária e às exigências da LRF e da LC 200/2023.

137. Acolho a análise da unidade instrutora quanto ao diagnóstico fiscal, mas entendo que a especificidade do Firece recomenda deliberação própria, separada dos demais fundos e calibrada às circunstâncias da reconstrução do Rio Grande do Sul.

138. O problema do Firece é distinto daquele observado em outros arranjos examinados nesta auditoria. Nos demais casos, a controvérsia central recai sobre a origem dos recursos e sobre a necessidade de trânsito prévio pelo OGU e pela CUTN. No Firece, o aporte de R$ 6,5 bilhões foi registrado como inversão financeira na LOA 2024, na ação 00XA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

139. A questão está na técnica fiscal utilizada e nos efeitos que ela produz nos exercícios seguintes. A União utilizou crédito extraordinário concentrado em 2024 – instrumento constitucionalmente condicionado à urgência e à imprevisibilidade – para capitalizar fundo de natureza privada com plano de execução até 15/12/2031. Com isso, o impacto orçamentário foi reconhecido no exercício de abertura do crédito, enquanto a execução econômica das obras ocorrerá ao longo de vários exercícios futuros.

140. Criado pela Medida Provisória 1.278/2024, convertida na Lei 15.143/2025, e capitalizado pela Medida Provisória 1.282/2024, o Firece é fundo de natureza privada, administrado pela Caixa Econômica Federal, com Comitê Gestor coordenado pela Casa Civil. A Resolução 1/2024 do Comitê Gestor aprovou plano de R$ 6,5 bilhões, integralmente não reembolsável, destinado a obras em Porto Alegre, Alvorada, Eldorado do Sul, São Leopoldo e outras localidades gaúchas, com execução prevista até dezembro de 2031.

141. As demonstrações contábeis de 2024 registraram a integralização das cotas pela União, rendimentos financeiros e taxa de administração, sem evidência, naquele exercício, de execução finalística relevante. Posteriormente, foi celebrado contrato entre a Caixa, na qualidade de administradora, e a Caixa, na qualidade de agente financeiro, para operacionalização dos recursos.

142. A assimetria fiscal produzida pelo modelo tem dimensão contábil e institucional. O impacto foi concentrado em 2024, em ambiente excepcionalizado pelo regime de calamidade, enquanto as despesas de reconstrução serão executadas entre 2025 e 2031, sem deliberação anual específica na LOA sobre o montante, a prioridade, a fonte e o impacto fiscal de cada exercício. Essa defasagem entre o reconhecimento orçamentário do aporte e a execução econômica das despesas é o ponto central do achado.

143. A calamidade do Rio Grande do Sul foi urgente e imprevisível. O crédito extraordinário é instrumento constitucionalmente adequado para respostas imediatas a eventos dessa natureza, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

144. A reconstrução plurianual, contudo, uma vez identificada, planejada e formalizada em plano com cronograma até 2031, possui natureza diversa. A produção de efeitos financeiros em exercícios posteriores é compatível com respostas a calamidades, desde que acompanhada de disciplina fiscal adequada. O ponto sensível está na utilização de crédito extraordinário como mecanismo de capitalização integral e antecipada de fundo privado para financiar, por vários anos, despesas estruturais de reconstrução, sem disciplina fiscal e orçamentária específica.

145. Sem essa disciplina, o modelo desloca para fora do ciclo ordinário da LOA a deliberação parlamentar anual sobre prioridades, volumes e impactos fiscais de despesas públicas plurianuais. Esse é o núcleo do achado.

146. O governo sustenta que a vinculação ao Novo PAC e ao PPA 2024-2027 assegura compatibilidade orçamentária. Essa vinculação contribui para a inserção programática das ações no planejamento governamental. A LOA, por sua vez, confere autorização financeira anual, disciplinando montante, fonte, prioridade e impacto fiscal da despesa em cada exercício. A pertinência temática ao Novo PAC não substitui essa autorização anual.

147. A transparência prevista na Lei 15.143/2025 e no Decreto 12.309/2024 reforça o acompanhamento público da execução, mas não substitui a deliberação parlamentar anual sobre a execução financeira de despesas estruturais de reconstrução. A transparência permite acompanhar decisões já tomadas; a anualidade orçamentária preserva a autorização prévia sobre montantes, fontes, prioridades e impactos fiscais de cada exercício.

148. O precedente da ADI 7702/RS deve ser compreendido em seus limites. O Supremo Tribunal Federal examinou legislação estadual que autorizava a participação de fundo público especial

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

em fundo financeiro de natureza privada para fins de calamidade, desde que preservadas as finalidades legais e previstos mecanismos de controle.

149. Aquele julgamento não enfrentou a compatibilidade de capitalização federal por crédito extraordinário com execução plurianual até 2031, nem a incidência da anualidade orçamentária sobre despesas federais executadas por fundo privado em exercícios futuros.

150. Há três distinções relevantes. A primeira é de objeto: o STF apreciou a constitucionalidade do instrumento – fundo privado para finalidade de calamidade –, não a regularidade fiscal de crédito extraordinário federal utilizado para financiar obras plurianuais.

151. A segunda é de fonte: o Funrigs/RS foi capitalizado por moratória da dívida estadual com a União, autorizada por lei complementar específica; o Firece foi capitalizado por crédito extraordinário federal, sujeito a pressupostos constitucionais próprios.

152. A terceira é federativa: a ADI 7702/RS examinou lei estadual à luz da competência concorrente do art. 24, I, da Constituição; o Firece é fundo federal, submetido a parâmetros próprios de controle fiscal e orçamentário.

153. Por essas razões, o precedente não dispensa o exame da compatibilidade do modelo federal com a anualidade, a rastreabilidade, a transparência e a mensuração fiscal por exercício.

154. Acrescente-se que o diagnóstico fiscal deste achado já foi apreciado pelo Plenário no Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário, relativo ao Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2024. Naquela oportunidade, o Tribunal registrou o descumprimento do princípio da anualidade orçamentária e da LC 200/2023 na abertura de crédito extraordinário destinado à execução de despesas plurianuais sob responsabilidade do Firece, bem como a ausência de comprovação da urgência da execução, considerando que os recursos seriam utilizados até 2031.

155. Este voto é coerente com esse diagnóstico. A questão, agora, é definir endereçamento prospectivo e proporcional.

156. Os R$ 6,5 bilhões já estão integralizados, constituem o núcleo financeiro do plano aprovado pela Resolução 1/2024 do Comitê Gestor e serão executados em horizonte plurianual, até 2031. Essa materialidade torna inadequada qualquer solução que ignore a continuidade das ações de reconstrução já programadas. A resposta deve preservar a execução do plano vigente, sem devolução dos valores já aportados, e impedir a replicação da técnica fiscal enquanto não houver disciplina normativa específica.

157. Nesse ponto, acolho, em termos prospectivos e de transição, a proposta apresentada pelo Poder Executivo para que o tratamento fiscal-orçamentário definitivo da execução remanescente dos recursos já integralizados seja formalizado no ciclo do PLOA 2027, ou em demonstrativo fiscal-orçamentário que o acompanhe.

158. A providência tem alcance delimitado: permite incorporar a execução remanescente ao ciclo orçamentário subsequente, de forma transparente e verificável, sem convalidar retroativamente a técnica utilizada na abertura do crédito extraordinário de 2024 ou afastar o diagnóstico registrado por este Tribunal no Parecer Prévio das Contas do Presidente da República. Para isso, deverão ser explicitados saldos, desembolsos realizados e previstos, cronograma físico-financeiro por exercício até 2031, impactos fiscais estimados e mecanismos de acompanhamento e prestação de contas.

159. Até essa formalização, preserva-se a execução do plano vigente, vedados novos aportes federais ao Firece, ou a estruturas congêneres, destinados à constituição de *funding* para execução plurianual de despesas federais de reconstrução, adaptação ou infraestrutura sem disciplina normativa e fiscal específica que assegure anualidade, rastreabilidade, transparência, mensuração do impacto fiscal por exercício e controle orçamentário. Essa vedação alcança, com maior razão, aportes custeados por créditos extraordinários ou por recursos excepcionados das regras fiscais ordinárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

160. Em paralelo, a Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do fundo, e a Casa Civil, na qualidade de coordenadora do Comitê Gestor, devem apresentar demonstrativo atualizado da execução financeira do Firece. Essa providência tem finalidade informacional imediata e permitirá ao Tribunal acompanhar a execução já em curso até que o tratamento fiscal-orçamentário definitivo seja apresentado no ciclo do PLOA 2027.

161. A solução adotada reflete convergência construída no diálogo técnico-institucional mantido com o Poder Executivo e formalizada na petição de 12/5/2026. A União informou concordância com a abstenção de novos aportes ao Firece até a edição de disciplina específica para investimentos decorrentes de calamidade pública, nos termos do art. 65 da LRF.

162. Com isso, a deliberação preserva a reconstrução em andamento, concede ao Executivo o ciclo orçamentário adequado para formalizar o tratamento fiscal da execução remanescente e impede a repetição do modelo para novos aportes sem disciplina normativa compatível com o regime de finanças públicas.

163. Determino, portanto, ao MPO, em articulação com o MF, a Casa Civil, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, que se abstenham de promover novos aportes federais ao Firece, ou a fundos e estruturas congêneres, destinados à constituição de *funding* para execução plurianual de despesas federais de reconstrução, adaptação ou infraestrutura, enquanto não houver disciplina normativa e fiscal específica que assegure a compatibilidade desses aportes com a anualidade orçamentária, a LC 200/2023, a LRF e os princípios da transparência, da rastreabilidade e da mensuração fiscal por exercício, especialmente quando custeados por créditos extraordinários ou por recursos excepcionados das regras fiscais ordinárias.

164. Determino também ao Poder Executivo Federal, por intermédio do MPO, em articulação com o MF e a Casa Civil, que formalize, no âmbito do PLOA 2027 ou em demonstrativo fiscal-orçamentário que o acompanhe, o tratamento fiscal-orçamentário da execução remanescente do Firece, com indicação dos saldos, desembolsos realizados e previstos, cronograma físico-financeiro por exercício até 2031, impactos fiscais estimados, observadas as premissas e limitações metodológicas explicitadas, e mecanismos de transparência, acompanhamento e prestação de contas.

165. Determino, ainda, à Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do Firece, e à Casa Civil, na qualidade de coordenadora do Comitê Gestor, que encaminhem ao TCU, no prazo de 60 dias, demonstrativo atualizado da execução do fundo, contendo, no mínimo: saldo atual; rendimentos acumulados; taxa de administração paga; instrumentos de transferência formalizados; desembolsos realizados por exercício; cronograma físico-financeiro por ação da Resolução 1/2024; e projeção de desembolsos por exercício até 2031.

166. A providência não interfere na continuidade das ações de reconstrução já programadas.

167. Recomendo, por fim, à Casa Civil, em articulação com o MPO e o MF, que avalie o encaminhamento ao Congresso Nacional de proposta de disciplina normativa específica para o tratamento fiscal e orçamentário de investimentos plurianuais em situações de calamidade pública, de modo a compatibilizar a continuidade das ações de reconstrução com os princípios da anualidade, da universalidade, da transparência fiscal, da rastreabilidade e com as regras da LC 200/2023 e da LRF.

Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS)

168. O relatório de auditoria examinou o Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social no capítulo dedicado à utilização de fundos para execução de despesas públicas ou consecução de políticas públicas com impacto sobre princípios orçamentários, transparência e rastreabilidade.

169. O FIIS apresenta peculiaridade relevante em relação aos demais arranjos examinados. Diferentemente dos fundos privados analisados em seções anteriores, não foi tratado pela unidade instrutora como fundo capitalizado por recursos extraorçamentários no capítulo relativo à capitalização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

de fundos privados. A instrução final o examinou como fundo público que, embora alimentado por dotações orçamentárias, cria canais específicos de decisão e execução por intermédio de Comitê Gestor.

170. A Lei 14.947/2024 instituiu o FIIS como fundo público contábil de natureza financeira, com aplicação de recursos por meio de dotação consignada na lei orçamentária anual ou em créditos adicionais. O Decreto 12.157/2024 reforça esse enquadramento. A própria manifestação da AGU registrou que, na LOA 2025, o FIIS figura na Unidade Orçamentária 74921, com a Ação 00X6, e a Ação 00XE, cujos objetos são detalhados a seguir. A execução registrada no Siop confirma que as despesas do fundo estão inseridas no ciclo orçamentário.

171. A Unidade Orçamentária 74921 abriga a Ação 00X6, relativa a financiamentos reembolsáveis de infraestrutura social, classificada como despesa financeira, com R$ 18,5 bilhões autorizados e empenhados e R$ 5 bilhões pagos até 8/5/2026, segundo dado extraído do Siop Gerencial. Considerando que o BNDES atua como agente financeiro dessas operações, os valores evidenciam a materialidade já executada nesse eixo de financiamento. A Ação 00XE, voltada ao apoio financeiro não reembolsável, está classificada como despesa primária discricionária.

172. A crítica da unidade instrutora concentra-se no momento posterior à autorização orçamentária: o Parlamento aprova dotação global para o fundo, mas a definição concreta das prioridades de aplicação, da distribuição entre modalidades reembolsável e não reembolsável, dos setores priorizados e dos beneficiários ocorre posteriormente, no âmbito do Comitê Gestor coordenado pela Casa Civil, por meio do Plano Anual de Aplicação de Recursos.

173. Acompanho a unidade instrutora quanto à relevância desse risco de governança. A concentração de escolhas alocativas relevantes em Comitê Gestor, após a autorização orçamentária global, pode reduzir a transparência, dificultar o acompanhamento parlamentar e diminuir a densidade da deliberação legislativa sobre prioridades, modalidades e beneficiários concretos da política pública.

174. Divirjo, contudo, da inclusão do FIIS no mesmo bloco de regularização aplicado a arranjos de execução extraorçamentária. A conformação jurídica e orçamentária do FIIS é qualitativamente distinta. O fundo possui unidade orçamentária própria, dotações aprovadas pelo Congresso Nacional, execução registrada nos sistemas oficiais e despesas auditáveis no ciclo orçamentário. Essa diferença recomenda resposta própria, voltada à transparência das escolhas alocativas, e não à regularização de fluxo extraorçamentário.

175. A preocupação com a governança do FIIS é legítima e merece encaminhamento próprio, mas o fundo não se confunde com estruturas que operam à margem do OGU, da CUTN ou do Siafi. A proporcionalidade da deliberação decorre dessa diferença. No FIIS, a controvérsia está na especificidade, na transparência e no controle das escolhas alocativas realizadas dentro de autorização orçamentária já existente.

176. Por isso, a determinação genérica para que o FIIS observe os princípios da unidade, universalidade e anualidade orçamentária não se mostra o remédio mais adequado. Em termos formais, o fundo já dispõe de UO própria, dotação na LOA e execução nos sistemas oficiais. Aplicar-lhe a mesma determinação dirigida a estruturas extraorçamentárias produziria comando pouco específico, de difícil monitoramento e sem objeto claro de cumprimento. A resposta adequada deve incidir sobre a publicidade, a motivação e a rastreabilidade das decisões do Comitê Gestor.

177. Recomendo, portanto, à Casa Civil da Presidência da República, na qualidade de coordenadora do Comitê Gestor do FIIS, que adote práticas de publicidade antecipada das propostas de Plano Anual de Aplicação de Recursos, acompanhadas de exposição de motivos que fundamente as escolhas alocativas, e que encaminhe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional as decisões do Comitê relativas ao exercício seguinte, em tempo hábil para conhecimento e acompanhamento parlamentar antes do início de sua execução.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

178. Essa recomendação não cria etapa parlamentar adicional nem condiciona a validade da execução do FIIS. Busca ampliar a transparência ativa, a rastreabilidade decisória e o controle institucional sobre escolhas relevantes que, embora realizadas no âmbito de dotação orçamentária aprovada, definem a aplicação concreta de recursos federais em infraestrutura social.

179. A preocupação fiscal remanescente é enfrentada no bloco relativo aos benefícios financeiros e creditícios. As operações reembolsáveis executadas com o BNDES como agente financeiro, especialmente quando realizadas em condições favorecidas, podem gerar benefício creditício implícito e custo fiscal diferido. Essas operações contam com prazo de até 20 anos, carência de até 24 meses e encargos disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional. Com R$ 5 bilhões já pagos na Ação 00X6, esse custo deixou de ser hipotético.

180. Por isso, o FIIS deve integrar o encaminhamento específico sobre mensuração e transparência de benefícios financeiros e creditícios, a ser tratado na seção seguinte deste voto. Essa solução preserva a distinção entre regularidade orçamentária formal do fundo e necessidade de mensuração dos custos fiscais de suas operações reembolsáveis, ao mesmo tempo em que mantém o diagnóstico da unidade instrutora quanto ao déficit de transparência alocativa.

Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação e fundações de apoio

181. A AudFiscal também examinou a transparência das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e das fundações de apoio.

182. O exame preserva a legitimidade da política de ciência, tecnologia e inovação e a utilidade das fundações de apoio para a execução de projetos de ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação. A preocupação identificada recai sobre a dispersão das informações relativas a estruturas que podem captar, gerir e aplicar recursos fora dos canais ordinários de execução e registro, com reflexos sobre rastreabilidade, controle social e compreensão da materialidade envolvida.

183. Nos termos da instrução, o enquadramento de órgãos e entidades como ICTs depende de previsão estatutária ou legal de atuação em pesquisa básica ou aplicada, desenvolvimento tecnológico ou inovação, sem processo formal centralizado de reconhecimento por órgão federal. A SOF informou dispor apenas da lista das ICTs reconhecidas especificamente para fins orçamentários, isto é, aquelas incluídas em nota técnica conjunta da SOF/MPO e da STN/MF, atualizada conforme o processo orçamentário.

184. A unidade também registrou que as despesas das ICTs custeadas com receitas próprias ou recursos oriundos de instrumentos celebrados com entes públicos ou privados não integram a base de cálculo dos limites individualizados da LC 200/2023 e tampouco são passíveis de contingenciamento. Quanto às fundações de apoio, a SOF informou que, por se tratar de entidades privadas sem fins lucrativos, suas receitas e despesas não integram as leis orçamentárias anuais e não estão sob acompanhamento daquela Secretaria.

185. Esse quadro recomenda cautela na formulação de qualquer juízo generalizante sobre ICTs e fundações de apoio, mas evidencia déficit de transparência estruturada: não há visão integrada, padronizada e orientada à ótica fiscal sobre quem são as entidades reconhecidas como ICTs para fins orçamentários, quais despesas são excepcionadas dos limites fiscais, qual a materialidade desses valores e onde estão disponíveis as informações sobre receitas, despesas, contratos, transferências e execução dos projetos.

186. As manifestações da AGU e da CGU trouxeram ponderações relevantes. A AGU sustentou que a SOF já mantém, no Painel do Orçamento, informações relativas ao limite de despesas primárias e à relação das ICTs reconhecidas para fins de aplicação da LC 200/2023. Também afirmou que as ICTs e fundações de apoio já se submetem às obrigações de transparência ativa previstas na Lei 12.527/2011 e no Decreto 7.724/2012, além de manterem informações em portais próprios e, em parte, na plataforma TransfereGov.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

187. A CGU, por sua vez, descreveu o arranjo institucional das ICTs e fundações de apoio como subsistema consolidado, voltado ao suporte das políticas públicas de educação, ciência, tecnologia e inovação, e apontou dificuldades operacionais e conceituais para consolidação centralizada de todas as informações no Portal da Transparência.

188. Essas ponderações não afastam o mérito da preocupação da unidade instrutora. A existência de informações em portais próprios, no TransfereGov, em painéis setoriais e no Painel do Orçamento não assegura, por si só, visão integrada, padronizada e orientada à materialidade fiscal das receitas e despesas envolvidas. A fragmentação dificulta o controle social, a atuação do Congresso Nacional e a fiscalização pelos órgãos de controle.

189. A instrução final, após o contraditório, ajustou adequadamente o encaminhamento. Propôs a implementação, no Portal da Transparência, de página agregadora, em formato de repositório de *links*, para consolidar o acesso às informações de transparência ativa mantidas pelas próprias ICTs e fundações de apoio, sem transferir à CGU a produção primária de dados fiscais ou orçamentários sob responsabilidade de outros órgãos.

190. Acolho a proposta. A providência enfrenta a primeira camada do problema identificado: a dispersão operacional das informações atualmente disponíveis em portais próprios, sistemas setoriais e plataformas distintas.

191. A segunda camada do problema – relativa à visão fiscal consolidada das ICTs reconhecidas para fins de aplicação das exceções aos limites de despesas primárias da LC 200/2023, à materialidade das despesas excepcionadas e à documentação formal de enquadramento – será tratada adiante, no capítulo dedicado às medidas transversais de transparência e governança fiscal.

192. Essa separação evita sobrepor responsabilidades institucionais distintas. À CGU cabe organizar e facilitar o acesso público às informações de transparência ativa. À STN/MF, em articulação com o MPO e demais órgãos competentes, caberá estruturar, no plano transversal de transparência fiscal, a dimensão fiscal e orçamentária das informações necessárias ao acompanhamento das exceções, fundos e arranjos congêneres examinados nesta fiscalização.

Impacto fiscal do uso de fundos em políticas de concessão de crédito

193. A unidade instrutora dedicou capítulo próprio ao impacto fiscal do uso de fundos em políticas de concessão de crédito. Apontou, em síntese, que a transferência de recursos de fundos públicos ou de fundos com participação da União para instituições financeiras federais, especialmente BNDES e Finep, permite ampliar o volume de crédito direcionado sem impacto primário imediato, mas pode gerar custos fiscais relevantes e diferidos, sobretudo sob a forma de benefícios creditícios não explicitados no orçamento.

194. Segundo a AudFiscal, essas operações são classificadas, em regra, como despesas financeiras, sem impacto no resultado primário, desde que o risco de crédito não recaia sobre o setor público não financeiro. Isso ocorre porque o empréstimo do fundo à instituição financeira gera, para fins das estatísticas fiscais, um ativo do setor público correspondente ao direito de receber os valores emprestados.

195. Essa neutralidade primária inicial, contudo, não elimina o custo fiscal da política. Quando a remuneração pactuada fica abaixo do custo de captação ou do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, forma-se benefício creditício implícito, cujo custo se distribui ao longo da vigência da operação.

196. Acolho a proposta da unidade instrutora, com ajustes de escopo e de fundamentação.

197. BNDES, Finep e fundos públicos desempenham papel relevante no financiamento de investimentos de longo prazo, inovação, infraestrutura, transição energética, indústria naval, ciência e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

tecnologia. A deliberação preserva esse papel e exige que o custo fiscal dessas escolhas seja conhecido, mensurado, divulgado e avaliado.

198. Para clareza do debate, convém distinguir benefícios financeiros e benefícios creditícios. Benefícios financeiros são subsídios explícitos, normalmente decorrentes de equalizações de juros, subvenções econômicas, assunções de dívida ou desembolsos efetivos do Tesouro, com registro no orçamento. Benefícios creditícios decorrem de programas oficiais de crédito em condições favorecidas, quando a remuneração dos recursos públicos fica abaixo do custo de captação ou do custo de oportunidade do Tesouro. São implícitos justamente porque não aparecem, de forma direta, como despesa orçamentária.

199. A distinção define o grau de visibilidade fiscal da política. No benefício financeiro, o custo passa pelo orçamento de maneira explícita. No benefício creditício, o custo se materializa ao longo do tempo, como diferença entre o retorno pactuado na operação e o custo de oportunidade dos recursos públicos.

200. Por isso, sua adequada mensuração exige projeção de fluxos futuros, consideração de prazos de carência e amortização, taxa de remuneração, custo de captação do Tesouro e atualização a valor presente. A ausência dessa apuração dificulta a comparação entre instrumentos alternativos de política pública, pois impede que o custo do crédito favorecido seja cotejado com seu benefício econômico, social ou ambiental esperado, o que pode prejudicar a alocação eficiente de recursos escassos e a correta precificação do custo de oportunidade suportado pelo Tesouro Nacional.

201. O mecanismo fiscal examinado opera em cadeia. Recursos acumulados em fundos com participação da União são transferidos ao BNDES, à Finep ou a outra instituição financeira federal como operação financeira. Essas instituições, por sua vez, financiam tomadores finais em condições potencialmente favorecidas. Quando a remuneração pactuada com o fundo ou com o tomador final fica abaixo do custo de captação ou do custo de oportunidade do Tesouro, forma-se benefício creditício implícito, acumulado ao longo da vigência contratual.

202. O Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, é precedente especialmente relevante. Naquele processo, o Tribunal examinou benefícios explícitos e não explícitos relacionados a fundos, programas federais, financiamentos do PAC e operações do Tesouro com o BNDES. A deliberação determinou a elaboração de projeções anuais dos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito entre União e BNDES, contemplando todo o período de duração dos empréstimos e recorte específico para os quatro anos seguintes.

203. Esse precedente revela duas premissas aplicáveis ao caso atual. A primeira é que o custo de políticas públicas de crédito deve ser avaliado durante todo o ciclo da operação, não apenas no exercício do desembolso. A segunda é que a complexidade metodológica não afasta o dever de mensuração; apenas justifica a construção de método estável, com dados primários confiáveis e atualização periódica.

204. O precedente demonstra, ainda, que a exigência de transparência sobre benefícios financeiros e creditícios já integra a atuação deste Tribunal. A deliberação ora proposta adapta essa diretriz à arquitetura financeira atualmente observada, marcada pelo uso intensivo de fundos com participação da União.

205. No Acórdão 56/2021-TCU-Plenário, também de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, o Tribunal firmou entendimento pela irregularidade de contratos de concessão de crédito firmados entre a União e instituições financeiras federais controladas mediante emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais ou ao aumento do capital ou patrimônio de referência dessas instituições.

206. Esse precedente tratou de emissão direta de títulos da dívida pública, não da utilização de fundos públicos ou de fundos com participação da União. Ainda assim, é relevante porque ajuda a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

explicar a nova conformação observada nos presentes autos, em que ganham relevo arranjos alternativos de financiamento por meio de fundos.

207. Essa observação preserva a legitimidade da política de crédito via fundos e reforça que a substituição do instrumento financeiro não pode reduzir a transparência sobre o custo econômico de operações de crédito favorecido suportado pelo setor público.

208. A materialidade atual justifica a atuação do Tribunal. A unidade instrutora registra que o saldo de valores de fundos públicos mantidos ou aplicados pelo BNDES passou de R$ 39,28 bilhões em 2023 para R$ 75,51 bilhões em 2024, crescimento de 92,24%, com maiores aumentos relacionados ao Fundo Social e ao Fundo Clima.

209. O relatório também aponta que os recursos do Fundo Clima transferidos ao BNDES em 2024 tiveram origem em emissão de US$ 2 bilhões em títulos soberanos sustentáveis no mercado internacional. A combinação entre endividamento público, repasse a fundo e operação de crédito favorecido torna ainda mais necessária a explicitação do custo fiscal em valor presente.

210. O Fundo da Marinha Mercante também constitui exemplo relevante. Trata-se de fundo tradicional, com finalidade legal específica de desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval. Ainda assim, mantém saldos expressivos aplicados no BNDES. A referência serve para demonstrar que fundos públicos de diferentes naturezas podem produzir efeitos fiscais relevantes quando usados como fonte de crédito direcionado.

211. No caso da Finep, as transferências do FNDCT para operações reembolsáveis totalizaram R$ 14,68 bilhões entre 2022 e 2024, superando o montante dos dez anos anteriores, além de R$ 8,33 bilhões adicionais até novembro de 2025. A remuneração dessas operações pode ficar abaixo do custo de oportunidade do Tesouro, o que torna indispensável estimar o benefício creditício implícito.

212. O Acórdão 1.134/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido no TC 020.361/2025-4, registrou que a unidade instrutora daquele processo identificou a relevância dos subsídios implícitos nas transferências do FNDCT à Finep, mas deixou de expedir deliberação própria porque o tema estava sendo examinado nesta auditoria. Esta deliberação completa a análise em perspectiva sistêmica, sem duplicar encaminhamentos.

213. A Finep acumula funções sensíveis, pois atua como Secretaria-Executiva do FNDCT e como principal agência operadora dos recursos, o que pode gerar assimetria informacional e reforça a necessidade de transparência externa do custo fiscal. A decisão também registra expansão expressiva dos empenhos ao FNDCT, de R$ 2,2 bilhões em 2019 para R$ 30,6 bilhões em 2025, sem instrumentos equivalentes de planejamento, monitoramento e avaliação.

214. Quanto ao FIIS, como demonstrado anteriormente neste voto, a execução registrada no Siop indica R$ 18,5 bilhões autorizados e empenhados na Ação 00X6, classificada como despesa financeira, com R$ 5 bilhões pagos até 8/5/2026 no eixo de financiamento reembolsável operado pelo BNDES como agente financeiro, para operações com prazo de até 20 anos e carência de até 24 meses.

215. Essa circunstância confirma que o FIIS embora não se enquadre como arranjo extraorçamentário irregular, deve integrar o bloco de mensuração do impacto fiscal das políticas de crédito por fundos, por envolver operação reembolsável de longo prazo, sem impacto primário imediato e com potencial custo fiscal diferido de materialidade concreta.

216. O critério aplicado nesta deliberação recai sobre a existência de operação de crédito com condições potencialmente favorecidas e custo fiscal ainda não mensurado de modo sistemático, independentemente da natureza pública ou privada do fundo utilizado.

217. A AGU sustenta que a análise dos benefícios creditícios não deve considerar apenas custos, mas também retornos econômicos, sociais e ambientais das políticas de crédito. A ponderação é procedente, mas reforça a necessidade de mensuração. Sem apuração do custo fiscal, não é possível

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

avaliar adequadamente a relação custo-benefício da política, nem comparar o crédito favorecido com alternativas como despesa orçamentária direta, equalização explícita, garantia pública, subvenção econômica ou incentivos tributários.

218. A experiência histórica recomenda cautela. O CMAP avaliou os empréstimos do Tesouro ao BNDES entre 2008 e 2014 e registrou que a concessão de subsídios não teve repercussão estatisticamente significante sobre os investimentos realizados pelas empresas receptoras, embora tenha alterado sua estrutura de capital, com alongamento do passivo.

219. Com base nessa avaliação, o CMAP recomendou que futuros empréstimos da União a instituições financeiras oficiais fossem precedidos de análise *ex ante*, com definição de público-alvo, dos objetivos da política e dos parâmetros de acompanhamento, além de previsão de avaliação *ex post*.

220. Essa recomendação deve orientar esta deliberação. Busca-se construir rotina institucional capaz de explicitar quanto custa a política, quem se pretende alcançar, quais objetivos justificam o apoio financeiro, quais indicadores permitirão acompanhar sua eficácia e efetividade e quais resultados foram efetivamente produzidos.

221. Por isso, o plano de ação deve contemplar não apenas a mensuração do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios, mas também a realização de análises *ex ante* e *ex post* das políticas executadas, considerando público-alvo, objetivos de apoio e indicadores de eficácia e efetividade. Essa diretriz está em linha com o dever de avaliação de políticas públicas previsto no art. 37, § 16, da Constituição Federal.

222. Há, ainda, efeito estatístico e macrofiscal que merece registro cuidadoso. Como essas transferências são classificadas como despesas financeiras, elas não pressionam imediatamente o resultado primário nem o limite de despesas primárias do Regime Fiscal Sustentável. Isso não significa, contudo, ausência de custo fiscal, mas apenas que o custo pode não ser capturado de forma completa pelas métricas fiscais tradicionais no exercício do desembolso.

223. Ainda assim, essas operações podem produzir custo fiscal ao longo do tempo, ampliar haveres financeiros da União, afetar a dívida bruta conforme sua fonte de financiamento e, a depender da magnitude, do ritmo de desembolso e das condições de liquidez, tensionar a coordenação entre política fiscal, creditícia e monetária.

224. A unidade instrutora observou que transferências relevantes de recursos de fundos a instituições financeiras podem afetar a liquidez da economia. Em cenário de política monetária contracionista, caso a expansão de liquidez precise ser neutralizada, o Banco Central pode recorrer a operações de gestão de liquidez, inclusive compromissadas. A formulação exige cautela: não há causalidade automática entre cada repasse e aumento da dívida pública, mas há canal de transmissão fiscal e monetário que recomenda mensuração, transparência e acompanhamento.

225. A referência feita pela unidade instrutora a manifestações recentes do Comitê de Política Monetária deve ser lida nesse contexto. Ela evidencia, sem demonstrar impacto monetário individualizado de cada fundo examinado, que a expansão do crédito direcionado é variável macroeconômica relevante e deve integrar a análise de riscos fiscais, creditícios e monetários.

226. Também merece atenção a interação entre essas operações e a gestão patrimonial das instituições financeiras federais. A unidade registra que, em 2024, o BNDES transferiu à União R$ 29,5 bilhões em dividendos, ao mesmo tempo em que recebeu transferências de R$ 20 bilhões do Fundo Social e R$ 10,46 bilhões do Fundo Clima. Esses fluxos paralelos produzem, no exercício, efeitos sobre o resultado primário e sobre haveres financeiros que ganham nitidez quando examinados em conjunto. A mensuração proposta busca preservar essa visão integrada, sem antecipar juízo sobre cada operação considerada isoladamente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

227. O tema dos fundos garantidores deve ser tratado de forma própria. A auditoria não afirma irregularidade na permanência desses fundos, nem propõe sua extinção. O ponto é assegurar transparência sobre patrimônio, valores vinculados a garantias concedidas, valores livres e finalidade atual dos recursos. Daí a pertinência da recomendação ao Ministério da Fazenda para que avalie a publicação periódica, no Tesouro Transparente, de informações sobre o patrimônio dos fundos garantidores com participação da União.

228. Essa recomendação não se confunde com a mensuração dos benefícios creditícios de BNDES, Finep, FIIS e arranjos congêneres. Integra, contudo, o mesmo esforço de transparência sobre instrumentos financeiros que afetam a gestão fiscal.

229. Assim, entendo que essa questão deve ser endereçada de forma estrutural e proporcional. A resposta do Tribunal preserva a continuidade das políticas de crédito e concentra-se na elaboração de plano de ação para operacionalizar a apuração, publicação e atualização periódica do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios associados a operações realizadas com recursos de fundos com participação da União, abrangendo BNDES, Finep, FIIS e demais arranjos congêneres.

230. Essa solução incorpora as ponderações apresentadas no diálogo técnico com o Poder Executivo, especialmente quanto à necessidade de tempo, metodologia consistente, microdados, definição de responsáveis, padronização dos fluxos de informação e projeção dos efeitos em valor presente.

231. Esse plano deverá estruturar, de forma progressiva e tecnicamente justificada, a mensuração dos benefícios financeiros e creditícios associados às políticas examinadas. Para tanto, deverá contemplar: metodologia de cálculo dos benefícios financeiros e creditícios; fontes de dados e microdados necessários; custo de captação ou custo de oportunidade do Tesouro, com referência à DPMFi ou a parâmetro tecnicamente justificado; marcação da origem dos recursos por fundo ou fonte financiadora; identificação do agente operador; rastreabilidade dos retornos das operações; periodicidade de publicação; projeção por exercício e em valor presente; impactos fiscais estimados; avaliação da inclusão, no PLOA ou em demonstrativo fiscal-orçamentário equivalente, de informações sobre inversões financeiras sem impacto primário remuneradas abaixo do custo de captação do Tesouro; análise *ex ante* e *ex post* das políticas executadas; e possibilidade de implementação inicial por piloto, com cronograma de expansão.

232. A referência ao PLOA não é casual. O art. 165, § 6º, da Constituição exige demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. O Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário já determinou que projeções de benefícios financeiros e creditícios decorrentes de operações de crédito com recursos do Tesouro integrassem as informações complementares ao PLOA. A mesma lógica deve orientar, agora, as operações realizadas por fundos, respeitadas as adaptações metodológicas necessárias.

233. Três recomendações complementam a determinação central.

234. Ao Banco Central do Brasil, recomendo avaliar a adequação do tratamento conferido, nas estatísticas fiscais, às transferências do FNDCT à Finep destinadas a operações reembolsáveis, considerada a natureza de empresa pública não bancária da Finep e o ambiente regulatório a que está submetida nessa condição.

235. Ao Ministério da Fazenda, recomendo avaliar a publicação periódica, no Tesouro Transparente, de informações sobre o patrimônio dos fundos garantidores com participação da União, destacando o montante não vinculado a garantias concedidas.

236. Ao MPO, por intermédio da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, recomendo avaliar a inclusão, em cada ciclo anual do CMAP, de ao menos uma política de concessão de crédito implementada por fundos, priorizando critérios de materialidade, relevância fiscal, criticidade, risco e apontamentos dos órgãos de controle.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

237. Com essas premissas, determino ao MPO, em articulação com o MF, o BNDES, a Finep e os gestores dos fundos com participação da União que operem políticas de crédito, incluído o FIIS, que apresente ao TCU, no prazo de 120 dias, plano de ação destinado a operacionalizar a apuração, publicação e atualização periódica do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios dessas operações, observados os elementos detalhados no acórdão que acompanha este voto.

Medidas transversais de transparência e governança fiscal

238. Além dos encaminhamentos individualizados por fundo ou arranjo, a auditoria evidencia a necessidade de medidas transversais voltadas à transparência, à rastreabilidade e à comunicação institucional de riscos fiscais.

239. Como diretriz geral, os encaminhamentos deste voto privilegiam a correção prospectiva dos fluxos futuros, preservando, quando cabível, estoques já constituídos, contratos em execução e situações consolidadas cuja desconstituição imediata poderia produzir efeitos desproporcionais. Essa opção ajusta a resposta do Tribunal à segurança jurídica, à continuidade das políticas públicas e à necessidade de transição institucional verificável, sem reduzir a gravidade dos achados.

240. No plano da transparência, a auditoria demonstrou forte dispersão informacional. Fundos com participação da União e arranjos congêneres operam sob regimes jurídicos, modelos de governança e padrões de divulgação distintos, sem mecanismo centralizado que permita identificar, classificar, comparar e acompanhar patrimônio, saldos, rendimentos, garantias, aportes, despesas, riscos fiscais e destinação dos recursos.

241. Essa fragmentação dificulta o controle social, a atuação do Congresso Nacional e a fiscalização pelos órgãos de controle. Também reduz a comparabilidade entre instrumentos de política pública que podem produzir efeitos fiscais semelhantes por meios juridicamente distintos.

242. Essa constatação dialoga com precedente anterior deste Tribunal. No Acórdão 1.494/2021-TCU-Plenário, de minha relatoria, o TCU identificou a heterogeneidade do universo dos fundos públicos federais e a ausência de informações consolidadas e sistematizadas sobre sua organização, funcionamento, execução, patrimônio e mecanismos de controle. Esta auditoria confirma e atualiza essa preocupação, agora em ambiente institucional mais complexo, marcado pela utilização de fundos públicos, privados, garantidores, contas segregadas e arranjos congêneres com diferentes graus de conexão com o OGU, a CUTN, o Siafi e as regras fiscais.

243. O art. 163-A da Constituição Federal exige publicidade, rastreabilidade e comparabilidade das informações contábeis, orçamentárias e fiscais. A Lei 14.129/2021 reforça essa diretriz ao tratar de governo digital, interoperabilidade e dados abertos. O Decreto 7.724/2012, por sua vez, estabelece que o acesso à informação deve observar procedimentos objetivos, transparentes e de fácil compreensão.

244. As manifestações da CGU e da SOF confirmam que a solução exige estruturação prévia. A CGU registrou a inexistência de diagnóstico consolidado das receitas não recolhidas à CUTN e de mapeamento completo dos fundos privados com participação da União, além da presença de dados indisponíveis, desestruturados ou sujeitos a sigilo. A SOF informou não possuir sistemática de acompanhamento de receitas fora de seu escopo de competência nem mecanismos de controle sobre receitas extraorçamentárias.

245. Essas manifestações demonstram que a publicação imediata de informações dispersas, sem mapeamento, padronização e validação de fontes, seria insuficiente e pouco confiável. Por isso, a solução adequada é exigir plano de ação para estruturar mecanismo centralizado de transparência fiscal, com definição de escopo, responsáveis, dados mínimos, fontes primárias, periodicidade, governança, hipóteses de sigilo, interoperabilidade com sistemas oficiais e divulgação em dados abertos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

246. Como já registrado no tópico próprio, as ICTs e as fundações de apoio exigem tratamento em duas camadas. A primeira é operacional, a cargo da CGU, voltada à organização do acesso público às informações de transparência ativa já mantidas por essas instituições. A segunda é fiscal, a ser incorporada ao plano de transparência conduzido pela STN/MF, em articulação com o MPO, para permitir visão minimamente estruturada das entidades reconhecidas como ICTs para fins de aplicação das exceções aos limites de despesas primárias da LC 200/2023.

247. Essa distinção evita atribuir à CGU a produção de dados fiscais que não detém e, ao mesmo tempo, impede que a solução se limite a um repositório de *links* incapaz de revelar a materialidade das despesas excepcionadas das regras fiscais.

248. O detalhamento dessa segunda dimensão deve constar do plano de ação de transparência fiscal, especialmente porque a SOF já mantém informações no Painel do Orçamento, ainda que restritas às entidades que formalmente solicitaram enquadramento para fins de aplicação das exceções da LC 200/2023.

249. Ressalto que a transparência padronizada constitui camada adicional de controle. Ela não substitui o exame do regime jurídico-orçamentário aplicável a cada caso, nem afasta a obrigação de recolhimento à CUTN, inclusão no OGU, registro no Siafi ou execução por dotação orçamentária quando tais exigências decorrerem, no caso concreto, da forma de arrecadação e aplicação dos recursos, da natureza da despesa, da direção estatal sobre sua destinação ou da função desempenhada pelo arranjo no financiamento de política pública federal.

250. Com essas premissas, determino à CGU, em articulação com o MPO e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que implemente página agregadora no Portal da Transparência sobre ICTs e fundações de apoio, nos termos detalhados no acórdão que acompanha este voto.

251. Determino, ainda, ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, em articulação com a CGU, o MPO, a Casa Civil e os gestores dos fundos e arranjos que venham a ser incluídos no escopo do plano, que apresente ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação para estruturação de mecanismo centralizado de transparência fiscal sobre fundos com participação da União e arranjos congêneres, contemplando também o mapeamento das entidades reconhecidas como ICTs para fins de aplicação das exceções aos limites de despesas primárias da LC 200/2023, observados os elementos detalhados no acórdão.

252. No mesmo ambiente de diálogo institucional, a União formalizou concordância expressa com a elaboração de plano de ação para mecanismo centralizado de transparência voltado a agregar informações patrimoniais e de execução dos fundos privados dos quais participe como cotista. O compromisso converge com o eixo central desta deliberação.

253. A auditoria, contudo, revelou problema mais amplo, que envolve fundos públicos, fundos privados, fundos garantidores, contas segregadas e arranjos congêneres com diferentes graus de conexão com o OGU, a CUTN, o Siafi e as regras fiscais. Por essa razão, o encaminhamento preserva a lógica apresentada pelo Executivo, mas adota escopo compatível com a amplitude do achado identificado.

254. A constatação sobre a ausência de acompanhamento sistemático das receitas da União não recolhidas à CUTN completa o quadro de opacidade fiscal evidenciado por esta auditoria.

255. Os autos revelam que o Poder Executivo Federal ainda não dispõe de diagnóstico consolidado e mapeamento abrangente dessas receitas. A CGU reconheceu a inexistência de base estruturada e de mapeamento completo dos fundos privados com participação da União. A SOF, por sua vez, informou que sua competência se limita aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

256. Essas limitações foram invocadas pelo governo para questionar a viabilidade da determinação proposta pela unidade instrutora. A objeção é relevante quanto ao modo de implementação, mas preserva a necessidade da providência. A inexistência de bases estruturadas e a dispersão das informações constituem precisamente as falhas que a deliberação deve começar a corrigir.

257. O art. 37, caput, da Constituição Federal e os arts. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal impõem à Administração o dever de assegurar transparência sobre arrecadação e aplicação de recursos públicos, inclusive sobre valores que não transitem pelo ciclo orçamentário ordinário, quando houver potencial natureza pública, vinculação a política pública federal ou impacto fiscal relevante.

258. As considerações sobre custos operacionais, integração tecnológica e limites sistêmicos são pertinentes para a forma de implementação, não para a existência da obrigação. A instrução final, ao acatar parcialmente essas ponderações, produziu ajuste adequado: a determinação não exige publicação imediata e exaustiva de todos os dados, mas a iniciativa coordenada e progressiva de identificar, mapear e disponibilizar informações, com articulação interinstitucional e delimitação clara de competências. Acolho essa proposta nos termos da instrução final.

259. Também considero necessária a expedição de alertas fiscais, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF. A providência encontra suporte em precedentes recentes deste Plenário, a exemplo dos Acórdãos 941/2026, 1.066/2026 e 2.862/2025, todos do Plenário.

260. Os alertas fiscais ora propostos não substituem as determinações individualizadas formuladas para cada achado, nem pressupõem identidade jurídica entre os fundos examinados. Sua finalidade é comunicar aos Poderes competentes o risco sistêmico identificado pela auditoria: a expansão de arranjos que, a depender de sua configuração concreta, podem deslocar receitas, despesas, subsídios ou riscos fiscais do ciclo ordinário de autorização, execução e controle orçamentário, com perda de rastreabilidade, comparabilidade e mensuração adequada de impactos fiscais.

261. Essa preocupação sistêmica também dialoga com o art. 167, inciso XIV, da Constituição Federal, que veda a criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante vinculação de receitas orçamentárias específicas ou execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública.

262. Essa diretriz não transforma, por si só, todo fundo ou arranjo congênere em solução juridicamente inadequada, nem substitui a análise concreta de sua natureza, finalidade, fonte de recursos, governança e impacto fiscal. Reforça, contudo, a necessidade de que a opção por estruturas apartadas do ciclo orçamentário ordinário seja acompanhada de demonstração de necessidade, adicionalidade, transparência, rastreabilidade e compatibilidade com as regras fiscais aplicáveis.

263. Ademais, a preocupação sistêmica não se limita à regularidade formal dos registros orçamentários. Arranjos que deslocam receitas, despesas, subsídios, garantias ou riscos fiscais para fora dos canais ordinários de autorização, execução, registro e controle podem afetar a percepção sobre a trajetória fiscal e a sustentabilidade da dívida pública, seja por aumento da necessidade de financiamento do Tesouro, seja por custos diferidos, subsídios implícitos, riscos contingentes ou perda de transparência sobre o esforço fiscal efetivo. Por isso, a governança desses instrumentos deve permitir mensuração, divulgação e comparação adequada de seus impactos fiscais e patrimoniais.

264. A auditoria identificou, ainda, a tramitação do Projeto de Lei 3.335/2024, que prevê a execução do Auxílio Gás dos Brasileiros mediante afetação direta de receitas do pré-sal à Caixa Econômica Federal, sem trânsito pela CUTN. Por ainda se tratar de proposta legislativa, não há necessidade de deliberação específica.

265. A menção é pertinente porque o modelo proposto ilustra a lógica sistêmica que esta fiscalização examinou: execução de política pública com receita de natureza pública afetada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

diretamente a despesa, fora do ciclo ordinário de autorização orçamentária. Esse risco está compreendido no primeiro alerta.

266. Esse alerta dirige-se ao Poder Executivo Federal e ao Poder Legislativo Federal. A auditoria documentou mecanismos que permitem o financiamento ou a execução de políticas públicas à margem do OGU, da CUTN, do Siafi ou das regras fiscais vigentes. Quando tais estruturas não são acompanhadas de disciplina normativa adequada, transparência, rastreabilidade, mensuração de impactos fiscais e autorização orçamentária compatível com a natureza dos recursos e das despesas, podem comprometer a credibilidade da política fiscal, a transparência e o controle das finanças públicas, bem como reduzir a capacidade de deliberação parlamentar anual sobre receitas, despesas, subsídios e riscos fiscais.

267. A comunicação desse risco aos dois Poderes é necessária porque parte relevante da solução depende de disciplina legislativa e de controle político-orçamentário. Cabe ao Poder Executivo formular e executar políticas públicas em conformidade com o regime fiscal. Ao Congresso Nacional, no exercício de suas competências orçamentárias e legislativas, cabe deliberar sobre fundos, exceções fiscais e autorizações de despesa, preservando a integridade do processo orçamentário e a deliberação anual sobre receitas, despesas, subsídios e riscos fiscais.

268. O segundo alerta dirige-se ao Poder Executivo Federal. As políticas de concessão de crédito executadas por fundos, instituições financeiras federais ou mecanismos classificados como despesas financeiras, sem impacto primário imediato, podem gerar custos fiscais diferidos, ampliar haveres financeiros, afetar endividamento e reduzir a transparência do esforço fiscal. Quando associadas a benefícios creditícios não mensurados e não divulgados, essas políticas dificultam a comparação com instrumentos alternativos e podem comprometer custos e resultados dos programas financiados.

269. A depender da materialidade, do desenho, das condições financeiras e do ritmo de execução, tais políticas também podem tensionar a coordenação entre política fiscal, creditícia e monetária. A referência é compatível com o art. 4º, § 4º, da LRF, segundo o qual a LDO deve dispor sobre a compatibilidade entre as políticas monetária, creditícia e cambial e a programação fiscal. A formulação preserva a cautela necessária: comunica risco sistêmico, sem imputar responsabilidade individual e sem afirmar causalidade automática.

270. Nesses termos, os alertas fiscais cumprem função institucional própria. Sinalizam ao Executivo e ao Legislativo que a proliferação de arranjos paralelos, fundos, exceções e operações financeiras com custos diferidos exige acompanhamento, disciplina normativa e aperfeiçoamento da governança fiscal, para preservar a transparência, a comparabilidade e a efetividade das regras fiscais.

Considerações Finais

271. Esta auditoria examinou arranjos distintos de financiamento e execução de políticas públicas por meio de fundos, contas segregadas e estruturas congêneres, bem como o impacto fiscal de políticas de crédito operadas com recursos de fundos com participação da União.

272. Em cada caso, a unidade instrutora identificou tensões específicas com o regime de finanças públicas: retenção ou aplicação de recursos fora dos canais ordinários de autorização, registro e controle orçamentário e financeiro, utilização de fundos privados para finalidades públicas, emprego de créditos extraordinários em estruturas de execução plurianual, deficiência de transparência e ausência de mensuração sistemática de custos fiscais diferidos.

273. As deliberações propostas neste voto respondem aos achados de modo proporcional, prospectivo e verificável, com preservação, quando cabível, de estoques já formados, valores já aportados e contratos em execução.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

274. A observância do arcabouço jurídico que rege as finanças públicas é condição de credibilidade das contas públicas, de transparência da ação estatal e de legitimidade democrática das escolhas orçamentárias. Ao exercer o controle externo sobre esses mecanismos, o Tribunal atua para que as políticas públicas sejam executadas com rastreabilidade, autorização adequada, mensuração de custos e submissão aos controles institucionais próprios de um Estado fiscalmente responsável.

275. Quando receitas, despesas, subsídios ou riscos fiscais se deslocam do ciclo ordinário de autorização, execução e controle, reduz-se a capacidade do Congresso Nacional, da sociedade e dos órgãos de controle de compreender o custo real das escolhas públicas e de avaliar seus resultados.

276. Como registrado ao tratar dos alertas fiscais, arranjos dessa natureza também podem gerar externalidades macrofiscais, ao ampliar assimetrias de informação, dificultar a coordenação entre política fiscal, creditícia e monetária e afetar a percepção de risco fiscal.

277. Apesar disso, esta decisão preserva a figura dos fundos como instrumentos de política pública e reafirma que sua legitimidade depende de tipologia clara, governança adequada, transparência ativa, rastreabilidade dos recursos, mensuração dos custos fiscais e respeito ao regime orçamentário, financeiro e contábil aplicável a cada caso.

278. Também merece registro o intercâmbio mantido com os órgãos e entidades do Poder Executivo ao longo da instrução. A Resolução-TCU 315/2020, em seu art. 14, disciplina a construção participativa das deliberações, com a oitiva dos destinatários quanto aos achados, às possíveis medidas corretivas e às consequências práticas das providências em exame.

279. Neste processo, o diálogo foi além desse procedimento formal. Reuniões técnicas, manifestações complementares e contribuições da AGU, do BNDES, da CGU, da SOF, da Casa Civil, dos ministérios envolvidos e dos gestores dos fundos permitiram compreender melhor os arranjos examinados e ajustar os encaminhamentos à luz de dados supervenientes, dificuldades operacionais e alternativas de conformação.

280. A petição apresentada pela União em 12/5/2026 (peça 245) formalizou parte desse diálogo técnico-institucional, especialmente quanto a propostas discutidas com o Ministério do Planejamento e Orçamento e a Casa Civil.

281. Embora persistam divergências jurídicas, o Poder Executivo assumiu compromissos convergentes com parte relevante dos encaminhamentos propostos, o que reforça a viabilidade de resposta voltada a ajustes institucionais, continuidade das políticas públicas, transparência, rastreabilidade e responsabilidade fiscal.

282. Tais divergências são próprias de matéria complexa e institucionalmente sensível. O relevante, a meu ver, é que o processo tenha permitido ao Tribunal construir resposta técnica, gradual e verificável para tema central da governança fiscal brasileira: a necessidade de compatibilizar instrumentos inovadores de política pública com os princípios da unidade, universalidade, transparência, rastreabilidade e responsabilidade na gestão fiscal.

283. A convergência registrada não desloca a competência decisória do Tribunal nem dispensa o monitoramento da suficiência das medidas; apenas reforça a viabilidade e a proporcionalidade da solução submetida ao Plenário.

284. Ressalto, ademais, a qualidade do exame conduzido pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, na pessoa do Auditor-Chefe João Ricardo Pereira e dos auditores Rafael Gomes Lima, Fábio Heidrich de Oliveira, Bruno Fracasso, Roberta Mallab Coscarelli e Débora Limberger. A fiscalização exigiu exame simultâneo de direito financeiro, finanças públicas, governança orçamentária e efeitos macrofiscais, em tema de elevada complexidade técnica, sensibilidade institucional e materialidade para o país.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

285. O relatório final revela maturidade analítica e domínio técnico sobre matéria ainda em consolidação no debate público brasileiro. A equipe identificou arranjos heterogêneos, reconstruiu fluxos financeiros de difícil rastreamento, examinou manifestações governamentais densas e, ao final, apresentou diagnóstico consistente, bem documentado e sensível às contribuições trazidas no contraditório. A análise qualifica o acervo deliberativo do Tribunal e contribui para o debate institucional sobre os limites constitucionais e fiscais dos mecanismos de execução pública fora dos canais orçamentários ordinários.

286. Registro, ainda, as contribuições trazidas pelo Min. Jorge Oliveira em sua declaração de voto, especialmente quanto à natureza jurídico-fiscal pública dos aportes ao FNDIT. A ponderação foi incorporada para deixar claro que esses fluxos, por decorrerem de contrapartidas associadas a benefícios fiscais ou a obrigações regulatórias, submetem a arquitetura, a governança e a conformação jurídico-fiscal do fundo ao controle externo, sem que disso decorra, automaticamente, a necessidade de trânsito de todo o fluxo pelo OGU e pela CUTN.

287. Essa contribuição reforça a solução prospectiva adotada: preservar o Programa Mover, reconhecer a possibilidade de orientação estratégica estatal em política industrial estruturada por missões, exigir aperfeiçoamento da governança do fundo e submeter a suficiência do modelo ao posterior monitoramento pelo Tribunal.

288. Assinalo, por fim, que esta deliberação também atende, na dimensão conexa ao objeto desta auditoria, à Solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Senador Ciro Nogueira sobre a regularidade orçamentária dos programas governamentais instituídos pela Medida Provisória 1.278/2024.

289. O Acórdão 1.264/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, reconheceu a conexão entre aquela solicitação e o objeto desta auditoria, estendeu a este processo os atributos de Solicitação do Congresso Nacional e determinou que os resultados fossem encaminhados à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal. Esta decisão cumpre, nessa dimensão, o compromisso institucional ali assumido.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733030.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 025.632/2024-8 [Apenso: TC 009.939/2025-3]
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Defensoria Pública da União; Financiadora de Estudos e Projetos; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério das Cidades; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Planejamento e Orçamento; Petróleo Pré-Sal S.A.
Interessados Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Minas e Energia; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50); Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União; Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
Representação legal: Walter Baere de Araujo Filho (55.138/OAB-DF) e outros, representando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Rogério Telles Correia das Neves (133.445/OAB-SP) e outros, representando a União.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL COM ASPECTOS DE CONFORMIDADE. MECANISMOS DE FINANCIAMENTO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FORA DOS CANAIS ORDINÁRIOS DO OGU, DA CONTA ÚNICA, DO SIAFI E DAS REGRAS FISCAIS. ARRANJOS ENVOLVENDO FUNDOS, RECEITAS NÃO RECOLHIDAS À CONTA ÚNICA E POLÍTICAS DE CRÉDITO COM POTENCIAIS IMPACTOS FISCAIS RELEVANTES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ALERTAS. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 241), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 242-243):

"INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de auditoria operacional, com aspectos de conformidade, visando identificar os meios utilizados na União para a execução de programas/projetos públicos com recursos que não transitam diretamente pelo orçamento, bem como avaliar os impactos decorrentes da utilização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

desses mecanismos e sua conformidade com a legislação fiscal, orçamentária e financeira e com a Constituição Federal de 1988.

I.1. Problema de Auditoria

2. A utilização de mecanismos de realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas por meio de recursos que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União (OGU) pode acarretar a perda de credibilidade e de transparência da gestão orçamentária e fiscal da União.

3. A credibilidade do orçamento público e da gestão fiscal é um ativo intangível, mas fundamental para manter a confiança dos cidadãos e dos investidores nacionais e internacionais nas ações do Estado. Quando essa credibilidade se desgasta, há o risco de abertura de espaço para aumento nos custos de financiamento da dívida pública, instabilidade macroeconômica e dificuldades na implementação de políticas públicas eficazes, além de problemas usualmente atrelados à ausência de transparência.

I.2. Objetos de Auditoria

4. Os objetos da auditoria são os mecanismos de realização de despesas públicas e de financiamento de políticas públicas por meio de recursos que não transitam diretamente pelo OGU e os impactos da utilização de tais mecanismos para a transparência e credibilidade da gestão orçamentária e fiscal da União.

5. Para além de descrever casos concretos em que há execução de políticas públicas e de despesas sem o trânsito orçamentário, a auditoria busca descrever arranjos financeiros que possam ser replicados em outros gastos públicos que sejam do encargo ou do interesse da União realizar.

I.3. Antecedentes

6. Em outubro de 2024 sobrevieram a este Tribunal de Contas da União (TCU) quatro representações a respeito de possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional voltado a estudantes matriculados no ensino médio público, denominado Programa Pé-de-Meia.

7. Uma das representações, de autoria do Procurador do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), Lucas Rocha Furtado, menciona indícios de descumprimento das normas de finanças públicas, especialmente ao art. 167 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e ao art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo objeto do processo TC 024.312/2024-0, relator Ministro Augusto Nardes.

8. Quando do exame desse processo, esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) identificou que o arranjo financeiro concebido para a execução do programa não está em consonância com o ordenamento jurídico que rege as finanças públicas, conforme descrito em instruções técnicas (peças 127 e 184) do TC 024.312/2024-0.

9. Diante dessa constatação e da possibilidade de o arranjo orçamentário e financeiro concebido para o Programa Pé-de-Meia estar sendo utilizado também em outras políticas públicas ou despesas sob encargo da União, foi proposta a realização da presente auditoria, que possui natureza operacional, porém com aspectos também de auditoria de conformidade, em virtude de possível descumprimento das normas regentes das finanças públicas.

10. A realização da auditoria foi aprovada na deliberação constante em Despacho do Ministro Vital do Rêgo no âmbito do processo TC 024.327/2024-7.

I.4. Objetivos e Escopo

11. Tendo como base o problema de auditoria, foram estabelecidos como objetivos do presente trabalho:

a) identificar, descrever e analisar os mecanismos utilizados para a realização de despesas públicas ou para o financiamento de políticas públicas por meio de recursos que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

b) descrever e analisar os impactos para a gestão orçamentária e fiscal da União da utilização de tais mecanismos;

c) propor encaminhamentos que possam mitigar os riscos identificados pela fiscalização, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública.

12. **Fazem parte do escopo da auditoria:** a identificação e descrição dos arranjos financeiros que utilizem receitas não recolhidas à Conta Única do Tesouro Nacional e que não transitem pelo orçamento; a identificação e descrição de arranjos financeiros nos quais recursos orçamentários sejam encaminhados para fundos públicos ou privados para que estes efetivamente executem os gastos que sejam do encargo ou do interesse da União realizar; a verificação da conformidade dos mecanismos identificados com a legislação fiscal, orçamentária e financeira e com a Constituição Federal de 1988; e a identificação e descrição da utilização de fundos públicos em políticas públicas de concessão de crédito.

13. **Não fazem parte do escopo da auditoria**: mensurar, avaliar ou realizar qualquer análise acerca do mérito das políticas públicas ou despesas que são executadas por meio dos arranjos financeiros descritos. Portanto, reitere-se, a presente auditoria não se pronuncia sobre a conformidade ou o mérito de nenhuma política pública ou despesa pública em relação aos objetivos e finalidades a que elas se propõem. Trata-se, pois, de **avaliação da forma** como são realizados os gastos e suas implicações orçamentárias e fiscais e **não do mérito** das políticas públicas.

I.5. Critérios

14. Diante dos objetivos e do escopo de auditoria propostos foram utilizados critérios legais para análise de conformidade dos objetos do trabalho. Tais critérios são extraídos do ordenamento jurídico que rege as finanças públicas, estatuído na Constituição Federal de 1988, na Lei 4.320/1964, recepcionada como lei complementar pela Constituição, na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no Regime Fiscal Sustentável - Lei Complementar 200/2023 e ainda nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO), nas leis orçamentárias anuais (LOA) e em outras leis ordinárias.

15. Dispõe-se a seguir de alguns dos critérios utilizados nos trabalhos de auditoria, cabendo destacar que os critérios específicos aplicáveis a cada situação encontrada são destacados nos achados de auditoria descritos no Capítulo III deste relatório:

- Princípios constitucionais da Administração Pública: Constituição Federal (art. 37);

- Princípio da Unidade de Caixa: Lei 4.320/1964 (art. 56º); Decreto-lei 93.872/1986 (arts. 1º e 2º); Constituição Federal (art. 164, § 3º);

- Princípios orçamentários: Unidade: Constituição Federal (art. 165, § 5º); Lei 4.320/1964 (art. 2º); Anualidade: Lei 4.320/1964 (arts. 2º, 3º e 4º); Universalidade: Lei 4.320/1964 (art. 2º); Especificação: Lei 4.320/1964 (art. 5º); e Orçamento Bruto: Lei 4.320/1964 (art. 6º);

- Sustentabilidade da dívida pública: Constituição Federal (art. 164-A); Lei Complementar 200/2023 - Regime Fiscal Sustentável (art. 1º, §§ 2º e 3º);

- Vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária: Constituição Federal (art. 167, incisos I e II);

- Vedação à realização de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no plano plurianual: Constituição Federal (art. 167, § 1º);

- Restrição à criação de fundos públicos: Constituição Federal (art. 167, inciso XIV)

- Responsabilidade na Gestão Fiscal: Lei Complementar 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (art. 1º, § 1º);

- Separação dos Poderes, sob a perspectiva de divisão de atribuições constitucionais: Constituição Federal (art. 2º, c/c art. 60, § 4º, III e art. 166);

- Limites para realização de despesas primárias: Lei Complementar 200/2023 (art. 3º);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

- Metas anuais de resultado primário: Lei 15.080/2024 - LDO 2025 (art. 2º); LC 200/2023 (art. 2º, §§ 1º e 2º);

- Limitação de empenho e movimentação financeira: Lei Complementar 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (art. 9º);

- Transparência da Gestão Fiscal: Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (art. 48 e 48-A); Constituição Federal (art. 163-A).

I.6. Metodologia

16. O trabalho seguiu o disposto no Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18/2020). Além disso, foram observados os mandamentos da Resolução TCU 315/2020.

17. No início do planejamento da auditoria, foram estudados diversos artigos jornalísticos e publicações de especialistas em finanças públicas que apontavam a utilização de mecanismos não-usuais para realização de despesas públicas ou consecução de políticas públicas. Foram analisadas ainda outras fontes, como a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional e a jurisprudência deste Tribunal.

18. Com base nesse conhecimento, foi confeccionada a Matriz de Riscos (peça 4, p. 3-5), por meio da qual descreveram-se situações que ensejam a realização de despesas públicas sem trânsito pelo OGU ou risco à credibilidade da gestão orçamentária e fiscal, quais sejam:

a) Não recolhimento de receitas públicas à CUTN;

b) Capitalização de fundos privados com recursos não-financeiros da União;

c) Capitalização de fundos privados com recursos de outros fundos da União;

d) Capitalização de fundos privados com recursos orçamentários da União;

e) Perpetuação de fundos criados com finalidades específicas e transitórias;

f) Ampliação do escopo de atuação de empresa estatal;

g) Utilização de recursos de fundos públicos como *funding* para políticas de concessão de crédito.

19. Diante desse mapeamento de riscos, foi elaborada a Matriz de Planejamento (peça 4) que serviu de base para os procedimentos de execução da auditoria.

20. A referida Matriz de Planejamento é composta por quatro macro questões de auditoria, transcritas a seguir:

- Questão 1: Quais são as receitas públicas não-recolhidas à Conta Única da União e as respectivas legislações que embasam esta prática?

- Questão 2: Quais são os mecanismos de realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas por meio de recursos que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União?

- Questão 3: Quais as consequências e impactos para a transparência e credibilidade da gestão orçamentária e da política fiscal da realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas por meio de recursos que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União?

- Questão 4: Quais as consequências e impactos para a transparência e credibilidade da política fiscal da utilização de mecanismos que buscam fomentar o mercado de crédito?

21. A partir das mencionadas questões, durante a fase de execução da auditoria, foram realizadas reuniões com os auditados e enviados ofícios de requisição de informações, bem como realizadas pesquisas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e coletadas informações nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades, objetivando encontrar respostas para as questões de auditoria. A análise das evidências coletadas no curso dos trabalhos é apresentada nos achados de auditoria, constantes do tópico III deste relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

22. Em 23/4/2025 houve a realização de evento com a presença do presidente do TCU, Ministro Vital do Rêgo, e do relator dos presentes autos, Ministro Bruno Dantas, em que os temas objeto da auditoria foram debatidos com diversas autoridades. Compareceram ao evento o Presidente da Comissão Mista de Orçamento, Senador Efraim Filho, o relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026, Deputado Carlos Zarattini, e o relator da Lei Orçamentária Anual de 2026, Deputado Isnaldo Bulhões, além do Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Aloízio Mercadante, e o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, Dario Durigan, e do Ministério do Planejamento e Orçamento, Gustavo José de Guimarães, dentre outras autoridades.

23. No dia 27/5/2025 foi realizado painel com especialistas em finanças públicas para discussão dos achados preliminares da auditoria, tendo o evento contado com a presença de especialistas da Instituição Fiscal Independente (IFI), da Universidade de São Paulo (USP) e do Instituto de Ensino e Pesquisas (Insper).

24. Por fim, em 16/6/2025 foi realizado painel de referência para discussão da Matriz de Achados, evento que contou com a presença de gestores do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), do Ministério da Fazenda (MF), do Ministério das Minas e Energia (MME), do Ministério da Educação (MEC), do Ministério das Cidades (MCidades), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), da Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil), da Advocacia-Geral da União (AGU), do Banco Central do Brasil (Bacen), da Caixa Econômica Federal (Caixa), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), da Defensoria Pública da União (DPU) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

25. Versão preliminar deste relatório (peça 133) foi disponibilizada aos gestores para comentarem as constatações apresentadas.

26. Por fim, constituem apêndices deste relatório:

- Apêndice A: descrição sucinta da metodologia de cálculo do resultado primário ‘abaixo da linha’, em que se evidencia porque o não recolhimento de receitas à Conta Única do Tesouro e suas exclusões do orçamento implicam a inobservância das principais regras fiscais;

- Apêndice B: descrição e análise das manifestações apresentadas pelos gestores em relação ao relatório preliminar; e

- Apêndice C: infográficos

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

27. A figura a seguir apresenta como está estruturado os sistemas orçamentário e financeiro da União para o recolhimento de receitas e a realização de pagamentos.

[Figura 1 - constante do Relatório de Fiscalização, à peça 241, p. 10]

28. Da observação do sistema, constata-se que a Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), o SIAFI e o Orçamento Público emergem como pilares indissociáveis e essenciais para a operacionalização, transparência, eficiência e controle da arrecadação e dos gastos públicos no País. A operação sinérgica desses instrumentos transformou a gestão fiscal brasileira, migrando de um sistema fragmentado e opaco para um arcabouço integrado, transparente e mais responsável, remodelando fundamentalmente o panorama da administração financeira pública.

II.1. Atribuições do Orçamento Público, do SIAFI e da CUTN

29. No contexto como organizado os sistemas orçamentário e financeiro da União, o orçamento o SIAFI e a Conta Única cumprem papéis essenciais, com atribuições definidas em legislações e em normativos infralegais. Passa-se a descrever as principais atribuições desempenhadas por cada um.

30. **Atribuições do Orçamento Público:**

- Alocação: define onde, como e com que finalidade os recursos serão aplicados ao longo do exercício, alinhando as políticas públicas com as disponibilidades financeiras e com o planejamento governamental;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

- Controle: serve como parâmetro para o acompanhamento e a avaliação da execução das despesas, permitindo verificar se os gastos estão sendo realizados conforme o previsto e em consonância com as regras fiscais vigentes;

- Transparência: publiciza as intenções e os limites dos gastos governamentais, permitindo o controle social e a fiscalização por parte da população e dos órgãos de controle;

- Responsabilização (*Accountability)*: impõe responsabilidade pela aplicação dos recursos aos gestores públicos, que devem prestar contas da execução orçamentária.

31. **Atribuições do SIAFI:**

- Registro único**:** consolida todas as operações financeiras (receitas e despesas) dos órgãos e entidades da administração pública federal, garantindo a unicidade e a integridade dos dados;

- Controle orçamentário e financeiro: permite o acompanhamento da execução orçamentária e financeira em tempo real, alertando para desvios e limites;

- Geração de informações gerenciais: produz relatórios e demonstrativos contábeis que subsidiam a tomada de decisão pelos gestores e auxiliam na fiscalização;

- Padronização e automatização: uniformiza os procedimentos contábeis e financeiros, reduzindo erros e aumentando a eficiência;

- Transparência e controle social: as informações do SIAFI são a base para a elaboração dos demonstrativos de gestão fiscal, que são disponibilizados à sociedade, fortalecendo o controle social.

32. **Atribuições da Conta Única do Tesouro Nacional**:

- Centralização da liquidez: todos os recebimentos e pagamentos do Governo Federal são movimentados através dela, garantindo que os recursos estejam concentrados e disponíveis para as necessidades de caixa;

- Otimização do fluxo de caixa: permite uma melhor gestão do dinheiro em caixa, reduzindo a necessidade de captação de recursos e o custo da dívida pública;

- Redução de custos financeiros: evita o pagamento de custos de manutenção e administração de diversas contas e otimiza a aplicação dos recursos;

- Maior controle e transparência: facilita o acompanhamento e a fiscalização de todas as operações financeiras do governo, pois todas convergem para um único ponto;

- Combate à fraude e corrupção: a centralização da movimentação e a rastreabilidade das operações dificultam a malversação de recursos.

II.2. Histórico de criação do SIAFI e da CUTN

33. Na segunda metade dos anos 1980, o Brasil vivia a chamada ‘década perdida’. A economia era marcada por uma crise profunda, com o descontrole da inflação, que atingiu o patamar de 235% em 1985 e superou 500% no início de 1986. O país enfrentava ainda um grave problema na dívida externa, o que levou à moratória em 1987, e um crescimento expressivo da dívida interna. O Plano Cruzado, lançado em 1986, tentou conter a alta de preços com o congelamento, mas diversos fatores, incluindo o descontrole dos gastos públicos, levaram o plano ao fracasso, agravando o cenário de instabilidade e incerteza econômica que motivou a busca por maior controle e organização das finanças públicas.

34. **A criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 10 de março de 1986** representou um passo fundamental para o fortalecimento das finanças públicas do país, consolidando a modernização institucional e a sistematização da gestão responsável dos recursos públicos. Esse marco estabeleceu as bases para uma administração financeira mais unificada e eficiente.

35. **O surgimento do SIAFI, em 1987**, representou não apenas o desenvolvimento de uma ferramenta tecnológica, mas uma reforma institucional profunda. Ao padronizar processos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

centralizar dados e fornecer informações em tempo real, ele transformou a cultura operacional e gerencial do setor público. Isso permitiu uma mudança de uma administração reativa, fragmentada e frequentemente opaca para uma mais proativa, integrada e orientada por dados, fomentando uma melhor tomada de decisões, aprimorando as capacidades de gestão estratégica e promovendo um serviço público mais profissional e responsável.

36. O conceito fundamental para a unificação dos recursos financeiros do Tesouro Nacional, geridos por seu agente de caixa, foi formalmente estabelecido pelo Decreto-Lei 200/1967. Os objetivos primários dessa determinação eram alcançar maior economia operacional e racionalizar os procedimentos relacionados à execução da programação financeira de desembolso.

37. No entanto, essa diretriz legal só foi plenamente concretizada e implementada com a promulgação da Constituição de 1988. Esse marco constitucional desempenhou um papel decisivo na centralização dos recursos financeiros. Assim, em 1988, ocorreu uma transformação significativa: todas as disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, que antes estavam dispersas em vários agentes financeiros, foram consolidadas e transferidas para o Banco Central do Brasil. Isso marcou o estabelecimento definitivo de uma **Conta Única** centralizada. As regras operacionais específicas que regem a unificação dos recursos do Tesouro Nacional nesta Conta Única foram detalhadas e estabelecidas pelo Decreto 93.872/1986. Um benefício direto e imediato da implementação da Conta Única foi a eliminação de múltiplas contas bancárias governamentais distintas. Essa consolidação aprimorou significativamente a eficácia do controle do fluxo de caixa geral do Governo Federal, afastando-se de um sistema fragmentado e ineficiente.

38. Complementando o conjunto de reformas havidas na segunda metade da década de 1980, a **Constituição Federal de 1988** estabeleceu o **Sistema de Planejamento e Orçamento** como existente hoje, envolvendo:

- Plano Plurianual (PPA): estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Tem vigência de quatro anos;

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): define as metas e prioridades da administração pública federal para o ano seguinte, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; e

- Lei Orçamentária Anual (LOA): estima as receitas e fixa as despesas da União para o período de um ano, abrangendo: o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Estatais e o Orçamento da Seguridade Social, unificados em uma única peça orçamentária, o Orçamento Geral da União.

39. Em síntese, o estabelecimento da Conta Única do Tesouro Nacional (1986), do Sistema Integrado de Administração Financeira (1987) e da unicidade orçamentária (Constituição Federal de 1988) representaram grande avanço na gestão orçamentária e financeira da União, sendo contribuição relevante no conjunto de ações que possibilitaram a estabilização monetária ocorrida a partir de 1994.

II.3. Finanças públicas antes do SIAFI e CUTN

40. Para um panorama de como eram organizadas as finanças públicas no Brasil antes da implementação do SIAFI e da CUTN, recorre-se a duas publicações. A primeira delas é intitulada: *A Crise Fiscal e Monetária Brasileira: ensaios em homenagem a Fabio de Oliveira Barbosa* - Organização: Edmar Bacha. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira - 2016. Do capítulo quatro, 'Origens e evolução da Secretaria do Tesouro Nacional', são destacados alguns trechos:

> 'Em meados dos anos 1980, o país 'não tinha noção dos gastos da administração pública, pois se administrava com base na posição do caixa do governo federal controlado em contas bancárias do Banco do Brasil (BB)' (Castro e Garcia, 2008:92-3). Para saber, por exemplo, o gasto com pessoal, o governo 'carimbava' determinadas contas e fixava os dias de pagamento. O mesmo era feito com a dívida pública e assim por diante. Não se sabia também ao certo a quantidade de contas e o número de gestores autorizados a movimentar esses recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

Portanto, embora já houvesse uma centralização na arrecadação por parte da Receita Federal, a execução dos gastos era descentralizada e sem controle, um resquício ainda dos tempos coloniais.

(…)

A desordem institucional se completava com o irrealismo do orçamento público, que, por sinal, não era único. Um desses orçamentos, chamado de 'monetário', envolvia a programação das instituições financeiras ligadas à União. Por essa peça, o governo emprestava recursos subsidiados ao setor agrícola, por exemplo. Mas esses subsídios ao trigo, açúcar e álcool, entre outras atividades, não eram tratados como despesas da União.

Dessa forma, o orçamento brasileiro não atendia a dois sacramentos básicos: não era único, pois havia mais de uma peça orçamentária, e não era universal, já que havia despesas não contabilizadas. Os dois princípios estavam consignados na lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estabeleceu as normas para os orçamentos públicos no Brasil após o golpe militar. Mas não eram cumpridos.

A contabilidade do governo federal apresentava enorme defasagem. Portanto, não se prestava para extração de informações gerenciais.

(…)

A execução do orçamento da União era feita por um departamento do Banco do Brasil.

(…)

Com a STN finalmente em funcionamento, a equipe começou a colocar em prática as ideias e projetos concebidos ao longo de anos de estudos.

A primeira grande tarefa era implantar um novo sistema de execução financeira do orçamento da União, que foi denominado Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Deveria envolver as seguintes características: integrar os sistemas de orçamento, execução financeira e contabilidade; utilizar tecnologia mais avançada, incluindo o processamento on-line de transações; centralizar e padronizar os procedimentos relacionados à execução do orçamento; ser obrigatório para a administração direta, e permitir a implantação de uma conta única do Tesouro.

(…)

Os técnicos queriam que o Siafi tivesse ferramentas gerenciais porque, naquela ocasião, havia defasagem de 120 dias entre um fato gerador e o levantamento de demonstrativos orçamentário, financeiro e patrimonial. Isso tornava inviável o uso das informações com fins gerenciais. Os dados também eram incompatíveis entre si. Não havia um plano de contas único na União.

(…)

Outra novidade foi a ideia de uma conta única, como em um banco, coisa que Domingos Poubel trouxe da cultura do BC.

(…)

A estimativa existente antes dessa unificação era de que havia 3,7 mil contas bancárias do governo. Verificou-se, na realidade, que eram cerca de 12 mil. Não se sabia ao certo também o número de gestores que movimentava essas contas. O cálculo era da ordem de 1,8 mil. Aferiu-se posteriormente que eram mais de 4 mil. Embora a implantação tenha sido gradativa, a estratégia para obrigar todos a utilizar o sistema foi encerrar milhares de contas bancárias existentes e centralizá-las em apenas uma, que só poderia ser movimentada a partir do Siafi.'

41. A segunda publicação é o livro da autoria da jornalista Míriam Leitão, denominado *Saga brasileira: A longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Ed. Record - 2011. Destaca-se alguns trechos do capítulo intitulado 'No tempo do dinheiro sem fim':

'Nos anos da ditadura, o país tinha três orçamentos — fiscal, monetário e das estatais. Tinha

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

também uma coisa inacreditável: uma conta conjunta do Banco do Brasil com o Banco Central, conhecida pelo nome de conta-movimento. Com tudo isso, ainda tinha cantos onde o governo colocava todos os gastos que não entravam em nenhuma contabilidade. Esses gastos tinham nomes reveladores, como lembra Maílson da Nóbrega: Operações Extraorçamento e Operações sem Limite do Orçamento.

(…)

Na área fiscal o que se trava é uma batalha democrática. Os economistas pensam em austeridade fiscal como um tema que pertence ao mundo das finanças públicas apenas. Enganam-se. O Estado tira dinheiro da sociedade para financiar seus gastos e programas. Organizar, informar e prestar contas desse dinheiro, que é nosso, é dar poder aos contribuintes. É democracia. Ter contas confusas, criar gastos sem dizer a fonte dos recursos, desperdiçar, construir desvios tortuosos para escoar o dinheiro público fazem parte de um mundo de abusos fiscais e políticos. A transparência fiscal e tributária é democrática.

(…)

O primeiro passo seria acabar com a conta que juntava o Banco do Brasil e o Banco Central: a tal conta-movimento. Por ela, o Banco do Brasil poderia ter a administração descuidada que tivesse, poderia emprestar para os agricultores e nunca receber de volta, poderia subsidiar os mais variados setores empresariais que chegavam a Brasília com seus lobbies. Tudo era acertado no final do ano de forma puramente contábil. O Banco Central criava moeda e cobria o rombo. Essa criação de moeda era uma forma de alimentar a inflação. O segundo passo seria criar a Secretaria do Tesouro. E o terceiro seria ter um orçamento só — em vez de três.

Parece simples e racional. Foram violentas batalhas.

(…)

O tempo do dinheiro sem fim começou a acabar com a chegada da democracia. Justo quando era mais difícil romper as coalizões de veto, superar os bloqueios. Se o governo militar não tivera força para esse passo modernizador, como fazê-lo na democracia? Foi uma caminhada lenta, cheia de obstáculos e resistências. Ainda não completamos a tarefa. Tem havido assustadores retrocessos. É uma história sem fim. Nas etapas já cumpridas, o Brasil ficou mais moderno e a democracia, mais aprimorada. Um dia todas aquelas dívidas não contabilizadas foram tiradas dos armários e incluídas oficialmente na dívida pública. Seriam conhecidas como esqueletos.

O controle do dinheiro público; a transparência no recolhimento dos impostos e sua distribuição são parte do processo de modernizações institucionais feitas no mundo. Em nome desse controle do dinheiro público é que foram feitas, ao longo da História, as revoluções que criaram os parlamentos. O dinheiro de todos sem vigilância, sendo gasto de forma descontrolada, é o princípio de várias doenças econômicas.

(…)

O preço econômico mais amargo pago no Brasil pelo descontrole das contas públicas foi a hiperinflação que estourou nas décadas de 1980 e 1990. Por isso, uma etapa fundamental da nossa saga foi construir instituições que limitassem o uso do dinheiro público.

Nada foi fácil.’

42. Portanto, a criação do SIAFI, a instituição da Conta Única e o estabelecimento do Orçamento Geral da União, foram etapas essenciais para a modernização do Estado e o combate à hiperinflação, fortalecendo a democracia e o controle do dinheiro público, embora o processo tenha sido longo e desafiador.

III. CONSTAÇÕES DE AUDITORIA

44. Neste capítulo são apresentados os achados de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

III.1. Receitas não recolhidas à Conta Única do Tesouro Nacional e que não transitam pelo Orçamento Geral da União

45. Devido a um conjunto de fatores institucionais e normativos, entre os quais se destacam a busca por maior autonomia na gestão de recursos, a ausência de uniformidade regulatória quanto ao recolhimento de receitas, interpretações elásticas sobre sua natureza e, mais recentemente, a compressão do espaço fiscal para despesas discricionárias, observou-se a adoção de mecanismos que permitem a retenção ou a destinação direta de valores com natureza tipicamente pública, à margem da Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN) e do Orçamento Geral da União (OGU).

III.1.1. Situação Encontrada e Critérios

46. A auditoria identificou mecanismos institucionais que possibilitam a destinação de receitas de natureza tipicamente pública sem o devido recolhimento à CUTN e sem sua inclusão nas leis orçamentárias anuais, à margem, portanto, do OGU.

47. Além disso, constatou-se também a ausência sistêmica de acompanhamento dessas receitas que não são recolhidas à CUTN.

III.1.1.1. Da ausência sistêmica de acompanhamento de receitas não recolhidas à CUTN

48. No curso dos trabalhos de auditoria foi encaminhado à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o Ofício de Requisição 008/2025 - AudFiscal (peça 47), por meio do qual foram solicitadas as seguintes informações: i) relação de todas as receitas públicas da União não recolhidas à CUTN, com indicação da respectiva legislação que as embasam; ii) montante individualizado das receitas públicas da União não recolhidas à CUTN no período de 2020 a 2024; iii) se existe sistemática de acompanhamento das receitas da União não recolhidas à CUTN; iv) se existe sistemática de acompanhamento das despesas da União realizadas com lastro em receitas não recolhidas à CUTN; e v) quais as implicações para a transparência e credibilidade da gestão orçamentária do não recolhimento de receitas à CUTN, assim como da realização de despesas com lastro nestas receitas.

49. Em resposta aos quatro primeiros itens, a SOF informa que a combinação dos incisos I e II do art. 20 do Anexo I do Decreto 11.353/2023 delimita a atuação daquela Secretaria ao orçamento público, abrangendo exclusivamente os orçamentos fiscal e da seguridade social. O orçamento fiscal compreende as receitas arrecadadas pelos Poderes da União, órgãos, fundos, fundações e estatais dependentes, excluindo receitas vinculadas à seguridade social e às estatais não dependentes, estas sob competência da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (SEST/MGI). Já o orçamento da seguridade social inclui receitas destinadas à saúde, previdência e assistência social, como contribuições sociais e receitas de serviços de saúde. Dessa forma, a SOF conclui que não possui atribuições relacionadas a receitas extraorçamentárias ou privadas, não exercendo controle nem elaborando estudos sobre essas fontes (peça 48, p. 2-3).

50. Em relação às implicações para a transparência e credibilidade da gestão orçamentária do não recolhimento de receitas à CUTN, a SOF ressaltou que a realização de despesas públicas sem previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA) e sem o recolhimento das receitas correspondentes na CUTN comprometeria, em tese, a transparência e a credibilidade da gestão orçamentária. Isso violaria os princípios da Universalidade, Unidade e transparência orçamentária previstos na Constituição (art. 165, § 5º), na LRF (art. 48) e na Lei 4.320/1964 (arts. 2º a 4º). Ademais, assinalou que a omissão de receitas e despesas comprometeria a completude da peça orçamentária, dificultando o monitoramento da arrecadação e dos gastos, a gestão de políticas públicas e o controle fiscal. Além disso, a exclusão de receitas e despesas primárias do orçamento poderia burlar o cumprimento da meta de resultado primário e dos limites do Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023), prejudicando a sustentabilidade fiscal, a confiança do mercado e a estabilidade macroeconômica (peça 48, p. 3-4).

51. Constatou-se, portanto, a existência de uma lacuna sistêmica no acompanhamento de receitas públicas não recolhidas à CUTN, o que indica a necessidade de adoção de medidas corretivas que permitam o conhecimento e monitoramento de tais receitas, uma vez que sua exclusão do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

orçamento acarreta também a exclusão das despesas que nelas se lastreiam, comprometendo a integridade e a transparência do gasto público.

III.1.1.2. Dos mecanismos de afastamento das receitas públicas do regime jurídico-financeiro aplicável à administração pública.

52. A figura a seguir apresenta arranjo no qual receitas não são recolhidas à CUTN e não transitam pelo OGU.

[Figura 2 - constante do Relatório de Fiscalização, à peça 241, p. 17]

53. Observou-se a existência de dois mecanismos distintos que possibilitam o afastamento das receitas públicas do regime jurídico-financeiro aplicável à administração pública. A primeira consiste na descaracterização dessas receitas como públicas, com o objetivo de permitir sua destinação direta a fundos de natureza privada, como o Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT), o Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública (FADP) e o Fundo Rio Doce. Tais mecanismos visam viabilizar a execução de políticas públicas por meio de estruturas privadas, afastando essas receitas do orçamento, da CUTN, do SIAFI e dos controles típicos da gestão fiscal. A análise detalhada desses casos será apresentada nos tópicos III.2, III.3 e III.4 deste relatório.

54. O segundo mecanismo identificado refere-se ao não recolhimento de receitas públicas à CUTN e sua destinação direta a órgãos e entidades da administração pública ou a estruturas paralelas, como contas bancárias privadas. Esses recursos são utilizados para a execução de despesas que são de competência ou interesse da União, à margem do ciclo orçamentário e dos controles fiscais. Entre os casos observados, destacam-se: i) autonomia financeira da Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA); ii) sistematização da operação do Novo Auxílio Gás (Projeto de Lei 3.335/2024); iii) sistemática de arrecadação das multas ambientais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); iv) gestão dos honorários advocatícios da Advocacia Geral da União (AGU) pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA); v) gestão de receitas próprias pelas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (Lei 13.243/2016) e Fundações de Apoio de instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica (Lei 12.863/2013); e, vi) formação de contas vinculadas às concessões de serviços públicos.

III.1.2. Evidências e Análises

55. Os casos concretos descritos no item anterior como situação encontrada constituem rol exemplificativo de receitas não recolhidas à CUTN e serão analisados nos subtópicos a seguir:

III.1.2.1. Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA)

56. A PPSA é uma empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), criada pela Lei 12.304/2010, com a finalidade de representar a União nos contratos de partilha de produção firmados no âmbito do pré-sal, além de gerenciar a comercialização da parcela de petróleo e gás natural da União e atuar nos acordos de individualização da produção.

57. No curso da auditoria, identificou-se a promulgação da Lei 15.075/2024 (PL 3.337/2024), que alterou dispositivos da Lei 12.304/2010, para estabelecer que a remuneração da PPSA, bem como a do agente comercializador, quando este não for a PPSA, será deduzida diretamente da receita arrecadada com a comercialização, antes do repasse ao Fundo Social, que tem seus valores depositados na CUTN.

58. Ressalte-se que, antes da nova sistemática, a despesa com a remuneração dos serviços prestados pela PPSA era realizada por dotação orçamentária do MME. Contudo, a Lei 12.304/2010 já tinha previsão de descontos dos tributos e dos gastos diretamente relacionados à operação de comercialização previamente ao recolhimento ao Fundo social. A esse respeito, importa salientar que tal prática já se mostrava incompatível com o arcabouço do Direito Financeiro aplicável às receitas públicas, na medida em que implicava a retenção de valores antes do ingresso integral na Conta Única do Tesouro Nacional. Tal conformação, contudo, não foi objeto de exame específico pelo TCU em fiscalizações anteriores, por não ter integrado o escopo das análises então realizadas nem ter sido suscitada como questão de controle sob a ótica do recolhimento de receitas, e não por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

representar aderência às normas de finanças públicas.

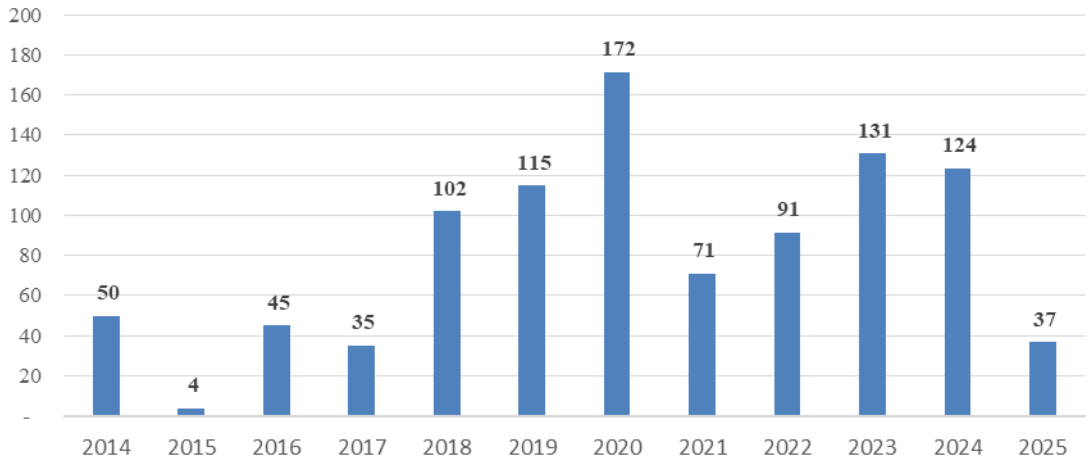
59. Dessa forma, observa-se que se deseja recolher ao Fundo Social apenas os valores líquidos da receita arrecadada. Assim, as despesas relacionadas ao pagamento dos serviços prestados pela PPSA e aos tributos e custos diretamente relacionados com a comercialização serão realizadas à margem do OGU e da CUTN. Essa sistemática contraria os princípios da Legalidade Orçamentária, da Universalidade e do Orçamento Bruto, previstos no art. 167, inciso II da CF/1988 e nos arts. 3º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/1964, respectivamente.

60. As receitas decorrentes da comercialização da parcela de petróleo e gás natural da União, no regime de partilha de produção, são receitas públicas federais. Isso decorre dos arts. 20, inciso IX, e 176 da Constituição Federal, que atribuem à União a titularidade sobre os recursos minerais. A Lei 12.351/2010 complementa esse marco ao estabelecer que os valores arrecadados com a comercialização desses recursos devem ser destinados ao Fundo Social, fundo com natureza contábil e financeira, cujos recursos são depositados e movimentados por meio da CUTN.

61. Verificou-se que despesas com a remuneração da PPSA já constam da LOA desde, pelo menos, 2014, alocadas no âmbito do MME, por meio da ação orçamentária 00OE, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Valores empenhados nas LOAs para remuneração da PPSA desde 2014

R$ milhões



Fonte: Siop

62. Em 2024, a PPSA comercializou 27,3 milhões de barris de petróleo e 53,8 milhões de metros cúbicos de gás natural da União, arrecadando aproximadamente R$ 7,77 bilhões, conforme dados constantes da figura 3.

63. A produção da União alcançou 118 mil barris/dia em dezembro de 2024, e as projeções indicam que esse volume poderá ultrapassar 500 mil barris/dia até 2030 (peça 94, p. 6). Estima-se que, até 2033, as receitas da União provenientes apenas da comercialização sob gestão da PPSA superem R$ 466 bilhões.

[Figura 3 - constante do Relatório de Fiscalização, à peça 241, p. 20]

[Figura 4 - constante do Relatório de Fiscalização, à peça 241, p. 20]

64. A análise dos documentos encaminhados pelo MME (peças 80 a 86) em resposta ao Ofício 036/2025 - AudFiscal/TCU (peça 78) revelou que, durante a tramitação do Projeto de Lei 3.337/2024, não houve qualquer manifestação da SOF ou da STN acerca dos aspectos orçamentários da matéria em questão.

65. Nesse sentido, foi encaminhado o Ofício de Requisição 038/2025 - AudFiscal/TCU (peça 87) à SOF, solicitando os documentos que subsidiaram a manifestação do MPO, quanto da análise da adequação orçamentária do Projeto de Lei 3.337/2024 (Lei 15.075/2024), no momento de sanção do referido projeto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

66. Em resposta, foi encaminhada a Nota Técnica SEI 1671/2024/MPO, por meio da qual se recomendou o veto do art. 4º do PL 3.337/2024 (peça 91, p 1):

> 'Esta CGARP, no âmbito de suas competências, recomenda veto, por contrariedade ao interesse público, ao art. 4º do PL 3.337/2024, porque a entrada em vigor do dispositivo poderá implicar redução de receitas da comercialização de petróleo da União e renúncia de receita do IRPJ, sem atender formalmente às exigências do art. 113 da ADCT/CF-88, art. 14 da LRF e arts. 132, 135 e 142 da LDO-2024.'

67. No mesmo sentido, o Coordenador-Geral de Acompanhamento dos Programas Transversais da Área de Infraestrutura, em despacho à MPO-SOF-ASELEG, recomendou o veto ao dispositivo em questão por ofensa ao Princípio do Orçamento Bruto (peça 90, p. 2):

> 'Ocorre que a alteração proposta apresentada no teor do PARECER 257, de 2024-PLEN/SF enseja o entendimento de que a despesa da PPSA pode ser deduzida da receita da comercialização antes do repasse à União, ou seja, teríamos a situação em que a receita da União (a parcela da remuneração da PPSA) não integraria o orçamento. Neste caso, a proposição vai de encontro ao Princípio do Orçamento Bruto, conforme preconizado pelo art. 6º da Lei 4.320, de 17 de março de 1964.
>
> O Princípio do Orçamento Bruto define que 'todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções', ou seja, todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem deduções:
>
> Lei 4.320, de 1964:
>
> *'Art. 6º Tôdas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções'.*
>
> Sendo assim, após o exposto, verifica-se que se faz necessária a proposição de veto ao art. 4º do PL 3.337/2024, por contrariedade ao Princípio do Orçamento Bruto, conforme disposto no art 6º da Lei 4.320, de 1964.'

68. A AGU foi instada a se manifestar sobre o assunto e emitiu a NOTA 00793/2024/CONJUR-MPO/CGU/AGU, por meio da qual afirma (peça 92, p. 2):

> 'Quanto ao art. 4º, após análise detida da natureza jurídica da remuneração da PPSA, observo que não se trata de redução de receita, mas sim do reconhecimento de uma despesa operacional que precede a própria formação da receita. A PPSA, como empresa pública gestora dos contratos de partilha e da comercialização do petróleo da União, tem sua remuneração caracterizada como custo operacional necessário à geração da receita. Assim, o dispositivo não se submete aos requisitos do art. 113 do ADCT.'

69. Quanto à manifestação da AGU, esta equipe de auditoria entende, com as devidas vênias, que não merece prosperar, pois existe uma confusão patrimonial entre as receitas da união e as despesas operacionais da PPSA. As despesas incorridas pela PPSA são despesas operacionais de uma empresa privada que serão pagas conforme o contrato de prestação de serviços firmado entre a PPSA e o MME.

70. Dessa forma, não se pode deduzir previamente essas despesas das receitas da União arrecadadas com a venda do óleo, justamente por ofensa ao Princípio do Orçamento Bruto.

71. Considerando-se que as estimativas apontam para um aumento substancial de receitas da União provenientes da comercialização de óleo e gás ao longo da próxima década, e que a remuneração da PPSA tende a aumentar em virtude disso, há risco concreto de consolidação de um orçamento paralelo de grande materialidade, alheio aos mecanismos constitucionais de planejamento, controle e transparência.

72. Embora se reconheça a relevância da atuação da PPSA e se reconheça a necessidade de o MME buscar alternativas para viabilizar a autonomia financeira da empresa, não se justifica a adoção de medidas que, ao tentar resolver um problema, acabem por criar outros — notadamente por meio de práticas que contornem os princípios orçamentários. Tal conduta pode estabelecer um precedente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

indesejável, incentivando outras instituições a adotar estratégias semelhantes em busca de sua autonomia financeira, o que poderia levar a uma fragmentação do controle orçamentário e a uma proliferação de práticas que enfraquecem a governança pública e a credibilidade governamental.

III.1.2.2. Novo Auxílio Gás dos Brasileiros

73. Foi identificada a tramitação do Projeto de Lei (PL) 3.335/2024, **apresentado pelo Poder Executivo em 27/8/2024**, que altera a Lei 14.237/2021 para instituir nova sistemática de operacionalização do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros. O texto prevê que a Caixa Econômica Federal (Caixa) atue como agente operador, concedendo descontos diretos na compra de botijões de GLP a beneficiários inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), por meio de acordos com distribuidoras de gás.

74. O art. 6º-F do PL autoriza que valores devidos à União por empresas contratadas sob o regime de partilha de produção — especialmente aqueles decorrentes da comercialização da parcela de petróleo e gás natural pertencente à União — sejam repassados diretamente à Caixa, mediante termo de adesão, para financiamento do programa. Essa sistemática configura a afetação direta de receita pública para execução de despesa por instituição financeira, sem o devido trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional e fora do Orçamento Geral da União, em afronta aos princípios da Universalidade, do Orçamento Bruto e da legalidade orçamentária, ao permitir a execução de despesa sem autorização legislativa formal específica na LOA ou em créditos adicionais (art. 167, inciso II da Constituição Federal e arts. 3º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/1964).

75. Conforme demonstrado no subtópico anterior, as receitas derivadas da comercialização de petróleo e gás natural no regime de partilha pertencem à União.

76. A sistemática prevista equivale à execução de política pública com receita afetada diretamente à despesa, sem submissão ao processo legislativo orçamentário e sem controle pelo SIAFI. A operação se dá fora dos fluxos normais de arrecadação e programação financeira da União, criando um precedente para segmentação de políticas públicas financiadas com recursos não orçamentários, mas com evidente natureza pública.

77. Ademais, o modelo proposto fragiliza a governança fiscal e a transparência, pois dificulta o controle sobre a origem, destinação e execução dos valores utilizados para finalidades assistenciais.

78. Atualmente, em junho de 2025, o PL 3.334/2024 encontra-se aguardando designação de relator na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família.

79. Cumpre ressaltar que se encontra em andamento nesta Corte de Contas análise de representação formulada pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) - TC 024.854/2024-7 - solicitando ao TCU o exame de eventuais violações a disposições legais e constitucionais relacionadas ao PL 3.335/2024, sob a alegação de que tal projeto contraria os princípios do Orçamento Bruto e da Universalidade Orçamentária e não apresenta a estimativa do seu impacto orçamentário financeiro, em violação aos arts. 167, incisos I e II, da Constituição, 113 do ADCT, 2º, 3º, 4º e 6º da Lei 4.320/1964, 16 da LC 101/2000, 135 da Lei 14.791/2023, 52, inciso II, e 58, inciso V, do Decreto 12.002/2024.

III.1.2.3. Multas ambientais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

80. A Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), em seu art. 72, § 4º, regulamentado pelos arts. 139 a 148-A do Decreto 6.514/2008, instituiu a possibilidade de conversão de multas ambientais simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Essa conversão pode ocorrer de forma direta, quando o próprio autuado executa o projeto, ou indireta, quando os valores correspondentes à multa são destinados à execução de projetos previamente selecionados pelo órgão ambiental.

81. A modalidade indireta de conversão permite que o autuado deposite o valor da multa em conta garantia vinculada a projeto ambiental selecionado ou gerido pelo próprio órgão federal emissor da sanção, como o Ibama. Esses valores não são recolhidos à CUTN, tampouco transitam pelo OGU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

82. Essa sistemática, ainda que formalmente vinculada à execução de política ambiental, permite a destinação direta de recursos com natureza pública à margem do orçamento e dos sistemas oficiais de arrecadação, contrariando os princípios constitucionais da Universalidade e do Orçamento Bruto. Ao não serem registrados no SIAFI e não transitarem pelo OGU, esses valores escapam ao controle central da execução orçamentária e financeira, ainda que destinados a políticas públicas, em afronta ao disposto no art. 167, inciso II da Constituição Federal e nos arts. 3º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/1964.

83. Em recente deliberação sobre o tema, o TCU (Acórdão 1.348/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira) determinou que o Ibama e o Ministério do Meio Ambiente adotem medidas para garantir que os recursos oriundos da conversão de multas na modalidade indireta observem o rito orçamentário e financeiro da União. O Tribunal reforçou, na ocasião, que tais recursos devem seguir os princípios da Unidade, do Orçamento Bruto, da Universalidade e da Unidade de Tesouraria, todos previstos na Lei 4.320/1964, e nos incisos I e II do art. 167 da CF/1988.

III.1.2.4. Conselho Curador dos Honorários Advocatícios

84. Outro exemplo, constatado no âmbito da Advocacia-Geral da União, foi o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA). Instituído pela Lei 13.327/2016 como entidade privada vinculada à AGU, sua finalidade é operacionalizar a gestão e a distribuição dos honorários de sucumbência decorrentes de causas judiciais vencidas pela União, suas autarquias e fundações públicas.

85. Antes da edição da Lei 13.327/2016, os honorários advocatícios de sucumbência devidos à União, obtidos por atuação judicial da AGU e da PGFN, eram arrecadados via Guia de Recolhimento da União (GRU), ingressavam na Conta Única do Tesouro Nacional e eram registrados no SIAFI, sendo classificados, portanto, como receitas orçamentárias públicas (relatório que embasou o voto do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, p. 15).

86. Com a promulgação da Lei 13.327/2016, instituiu-se nova sistemática para os honorários, prevendo que os membros das carreiras jurídicas da advocacia pública passariam a recebê-los diretamente. Assim, o modelo passou a operar totalmente à margem da CUTN, do SIAFI e da LOA.

87. O tema foi inicialmente analisado no âmbito do Acórdão 307/2021-TCU-Plenário, com relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (TC 004.745/2018-3). Naquela ocasião, a Unidade Técnica concluiu que a nova sistemática de pagamento dos honorários advocatícios é incompatível com diversos dispositivos constitucionais. Entre os principais pontos, destacou-se a violação ao princípio da isonomia, ao beneficiar determinadas carreiras jurídicas em detrimento de outras; a afronta ao regime de subsídio, ao instituir uma nova parcela remuneratória; e a transgressão ao regime previdenciário contributivo, com o pagamento a inativos sem a devida contribuição. Também foi ressaltado que, mesmo que os valores sejam tratados como verba de origem privada, não estão isentos do teto constitucional de remuneração.

88. Na ocasião, a Unidade Técnica rejeitou o argumento da AGU de que os honorários seriam de natureza privada, apontando que sua origem decorre da atuação funcional de servidores públicos com o uso da estrutura estatal. Ademais, a unidade destacou que a legislação resultou em uma renúncia tácita de receita pública, o que reforça a natureza pública dos valores.

89. O voto do relator foi seguido por declaração de voto do Ministro Bruno Dantas e, posteriormente, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, ambos reforçando os riscos fiscais e a fragilidade dos controles internos e externos.

90. Na sequência, o tema foi aprofundado por meio da discussão que resultou no Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, processo TC 027.291/2018-9, relatado pela Ministra Ana Arraes. Naquela ocasião, a Unidade Técnica concluiu que a destinação dos honorários de sucumbência aos advogados públicos, nos moldes da Lei 13.327/2016, não alterou sua natureza de receita pública, por se tratar de valores que sempre pertenceram à União. Considerou indevida a inclusão dos encargos legais (art. 30, inciso II da lei) no rateio, pois o Decreto-Lei 1.025/1969 veda

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

expressamente a participação de servidores nessa verba.

91. Ademais, criticou-se a transformação de mais de R$ 800 milhões anuais em recursos privados por interpretação administrativa, sem transitar pelo orçamento federal, sem controle parlamentar e sem geração de nova receita compensatória. A prática, segundo a análise, desrespeitou o cenário de desequilíbrio fiscal e ignorou parâmetros macroeconômicos que normalmente orientam reajustes de servidores, como o déficit primário acumulado e a inflação no período.

92. A Unidade Técnica defendeu, ainda, que, por estar vinculado à AGU e não possuir personalidade jurídica privada expressamente definida em lei, o CCHA deve ser considerado órgão público, sujeito ao regime de direito público. Rejeitou sua equiparação a autarquia, fundação, entidade de cooperação, serviço social autônomo ou empresa estatal, por falta de respaldo legal. Nesse contexto, apontou que a criação da Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica (CCGR) seria desnecessária.

93. Registrou também que o CCHA não atendeu à diligência do TCU para encaminhamento de contratos celebrados, e que, uma vez reconhecido como órgão público, deverá se submeter plenamente aos deveres de prestação de contas. Refutou o argumento de que os honorários teriam incrementado a arrecadação da União, atribuindo os aumentos à melhoria dos sistemas de recuperação de crédito.

94. Por fim, considerou indevida a justificativa de incentivo ao desempenho funcional dos advogados públicos, uma vez que são remunerados por subsídio e contam com estrutura pública para o exercício de suas funções, não havendo paralelismo com a advocacia privada.

95. Em sua declaração de voto quanto ao Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, o Ministro Walton Alencar sustentou a natureza pública dos honorários advocatícios de sucumbência recebidos pelos advogados públicos da União. Fundamentou-se no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6053 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu a compatibilidade desses valores com o regime de subsídio e determinou sua submissão ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal. Segundo o Ministro, caso esses recursos tivessem natureza privada, não estariam sujeitos a tal limitação, o que reforça seu caráter de receita pública.

96. Além disso, destacou que a remuneração pelo exercício de atividades típicas de cargo público — como a representação judicial da União — não pode decorrer de verbas privadas, sob pena de violação ao princípio da moralidade administrativa. Ressaltou que os vencimentos dos ocupantes de cargos públicos devem ser pagos com recursos do erário, conforme estabelece o art. 3º, parágrafo único, da Lei 8.112/1990.

97. Quanto ao CCHA, o Ministro entendeu que sua estrutura normativa e as prerrogativas de que dispõe — como requisição de informações de órgãos públicos, vínculo com a AGU, apoio administrativo da própria AGU e arrecadação por meio de DARFs — são incompatíveis com a natureza privada, evidenciando tratar-se de ente público. Demonstrou preocupação com a possibilidade de o Conselho, sob a alegação de ser entidade privada, definir a retenção e destinação de percentuais dos honorários por ato administrativo interno, à margem das regras orçamentárias e do controle estatal.

98. O Ministro também alertou para os riscos orçamentários, fiscais e previdenciários decorrentes da não submissão desses valores ao arcabouço jurídico aplicável à despesa pública, incluindo a necessidade de autorização orçamentária, respeito ao teto de gastos com pessoal, recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional e registro no SIAFI. Por fim, enfatizou que a criação de fundos paralelos vinculados a categorias específicas de servidores compromete os princípios da Unidade de Caixa, da equidade remuneratória e da transparência, sendo imprescindível o controle externo pelo TCU sobre os recursos arrecadados e a gestão do CCHA.

99. Por sua vez, o Ministro Benjamin Zymler também reconheceu que os honorários advocatícios de sucumbência de que trata a Lei 13.327/2016 constituem recursos de natureza pública. Fundamentou-se em trecho do voto do relator da ADI 6053 no Supremo Tribunal Federal, Ministro Marco Aurelio Mello, que qualificou tais valores como percebidos por agentes públicos em razão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

do exercício de cargo estritamente público. Em sua interpretação, essa vinculação funcional dos honorários à atividade pública e sua submissão ao teto constitucional de remuneração são incompatíveis com a alegação de natureza privada. Defendeu que o CCHA, por lidar com recursos públicos, deve observar os princípios da administração pública e sujeitar-se ao controle das instâncias competentes, incluindo o controle externo do Tribunal de Contas da União. Ademais, ressaltou que os recursos recebidos pelo Conselho devem ter sua destinação estritamente limitada ao pagamento dos honorários de sucumbência e ao custeio das despesas indispensáveis à sua operacionalização, como a contratação da instituição financeira encarregada da gestão dos repasses.

100. Complementando essa atuação, no âmbito do TC 012.387/2021-5, o Ministro Jorge Oliveira, por meio de despacho de 22/01/2025, autorizou inspeção no CCHA, com base no subitem 9.4 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário. Destacou-se a materialidade dos valores, a indisponibilidade de informações públicas atualizadas, dúvidas quanto ao uso dos recursos e a regularidade de provisões contábeis.

101. A AGU interpôs embargos de declaração, rejeitados por meio do Acórdão 1.080/2025-TCU-Plenário, relator Min. Jorge Oliveira. No mesmo Acórdão, o TCU reafirmou a legitimidade da inspeção e reiterou que o Tribunal não se pronunciou sobre a natureza jurídica dos recursos, limitando-se a avaliar os aspectos materiais e os riscos decorrentes do modelo adotado:

> '9.1.1. este Tribunal não se pronunciou sobre a natureza jurídica dos honorários advocatícios sucumbenciais administrados pelo CCHA no momento da edição dos Acórdãos 2.965/2021 e 523/2023, do Plenário;
>
> 9.1.2. a deliberação contida no Acórdão 660/2024-Plenário não prejudica a realização da inspeção aprovada em despacho singular nestes autos, com o objetivo de apurar a regularidade da retenção, pelo CCHA, de parte da arrecadação dos honorários advocatícios de sucumbência, da utilização dos recursos retidos e da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos;'

102. Ademais, a inspeção em curso, de acordo com o item 9.1.3 do Acórdão 1.080/2025-TCU-Plenário, tem o condão de avaliar, entre outros: i) a natureza jurídica dos honorários de sucumbência; ii) a legalidade da destinação dos recursos não utilizados no rateio previsto na Lei 13.327/2016 para conferir benefícios diversos aos advogados públicos; iii) regularidade do pagamento acima do teto com recursos dos honorários, no caso de despesas de caráter indenizatório; iv) a adequação dos valores que vêm sendo devolvidos à União em virtude da incidência do abate-teto na remuneração dos advogados; v) a regularidade do registro de provisões no passivo não circulante do CCHA, com destaque para a provisão para ações judiciais; vi) a observância ao princípio da publicidade.

103. A fim de ilustrar a relevância do controle que deve ser exercido sobre o CCHA, além dos assuntos já tratados no TCU - como o pagamento de auxílio saúde suplementar, de caráter indenizatório, aos membros das carreiras da AGU e a contratação de seguro para eventuais erros na atuação dos conselheiros do CCHA -, recente matéria jornalística (https://www.poder360.com.br/poder-governo/agu-pressiona-e-consegue-r-6-mi-de-honorarios-de-advogados/) evidenciou possível transação patrimonial por meio da qual a AGU obteve, junto ao CCHA, a aprovação de solicitação para doação de R$ 6 milhões, provenientes dos honorários de sucumbência, com a finalidade de adquirir 12 equipamentos de informática de alto desempenho.

104. Verifica-se, assim, o risco de os recursos do CCHA se tornarem um orçamento paralelo e sem controle para a execução de despesas que não possuem qualquer relação com a remuneração de servidores públicos.

105. Quanto à atuação do STF sobre os honorários advocatícios, na mencionada ADI 6053, ajuizada pela Procuradoria Geral da República (PGR,) questionou-se a constitucionalidade dos arts. 29 a 36 da Lei 13.327/2016. Na ocasião, o então Ministro Marco Aurélio votou pela procedência, argumentando que os dispositivos violavam o regime de subsídio, o teto remuneratório e os princípios da legalidade e moralidade administrativa.

106. Contudo, o STF julgou improcedente a ação, por maioria, reconhecendo a constitucionalidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

condicionada dos dispositivos, desde que observados: i) o teto constitucional; ii) a natureza acessória dos honorários; e iii) a vedação à retroatividade. O STF igualmente se absteve de firmar posição sobre a natureza jurídica dos recursos, limitando-se à discussão remuneratória.

107. Importante salientar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem jurisprudência firmada no sentido de que os honorários advocatícios são verba pública, de caráter não pessoal, sendo devida aos cofres da Fazenda Pública, permitindo-se a compensação entre as partes, no caso de sucumbência recíproca. Tal entendimento foi exarado no Recurso Especial 1668647/SP.

108. Tendo em vista que o caso está sendo tratado no âmbito do TC 012.387/2021-5, recomenda-se, como providência interna, o encaminhamento de cópia da presente instrução, bem como do Acórdão que vier a ser prolatado, à unidade de Auditoria Especializada em Gestão e Inovação (AudGestãoInovação), responsável pelo supracitado TC, a fim de subsidiar a inspeção ora em curso.

III.1.2.5. Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (Lei 13.243/2016) e Fundações de Apoio de Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e de Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs (Lei 12.863/2013)

109. A auditoria constatou a existência de riscos fiscais e orçamentários associados ao reconhecimento de órgãos e entidades da Administração Pública Federal como Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), conforme definido pelo art. 2º, inciso V, da Lei 10.973/2004, com redação dada pela Lei 13.243/2016.

110. Nos termos desse dispositivo, o enquadramento como ICT depende apenas de previsão estatutária ou legal de atuação em pesquisa básica ou aplicada, desenvolvimento tecnológico ou inovação. Segundo a Nota Técnica SEI 229/2025/MPO (peça 48, p. 4-5) e o Parecer AGU 04/2020/CP-CT&I/PGF (peça 51), a interpretação dominante dispensa qualquer processo formal de reconhecimento por órgão central, cabendo às consultorias jurídicas dos próprios órgãos a análise autônoma do enquadramento legal. Em dezembro de 2024, a própria Advocacia-Geral da União passou a ser considerada uma ICT, e, em julho de 2025, o TCU também foi reconhecido como ICT, nos termos desse entendimento.

111. Com o reconhecimento como ICT, os órgãos passam a usufruir de prerrogativas específicas, como a possibilidade de realizar despesas custeadas com receitas próprias e recursos de convênios, sem subordinação aos limites do Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023) ou a eventuais contingenciamentos (art. 9º da LRF) definidos para fins de cumprimento das metas fiscais. Além disso, a Lei 10.973/2004, em seu art. 18, permite que a captação, gestão e aplicação dessas receitas sejam delegadas a fundações de apoio, desde que previsto em contrato ou convênio.

112. As fundações de apoio, por sua vez, são entidades privadas sem fins lucrativos autorizadas a prestar apoio às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e ICTs, nos termos da Lei 8.958/1994, com redação dada pela Lei 12.863/2013. O art. 3º, § 1º dessa norma permite que os valores captados pelas fundações, quando necessários à formação e execução de projetos de ensino, pesquisa e inovação, não sejam recolhidos à CUTN. Na prática, isso tem permitido a movimentação de receitas públicas à margem do OGU e dos sistemas oficiais de controle (SIAFI), comprometendo a observância dos princípios da Legalidade Orçamentária, da Unidade de Tesouraria e da Indisponibilidade da Receita Pública, conforme previsto no art. 167, inciso II da Constituição Federal e nos arts. 3º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/1964.

113. Com o objetivo de aprofundar a análise, questionou-se, por meio do Ofício 008/2025 - AudFiscal (peça 47), quais as implicações, em termos orçamentários, do reconhecimento de um órgão ou entidade como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT (Lei 10.793/2004). Ademais, solicitou-se a relação de todos os órgãos e entidades da União reconhecidos como ICTs e de todas as fundações de apoio de Instituições Federais de Ensino Superior e de Instituições Científicas e Tecnológicas (Lei 8.958/1994).

114. Em resposta, a SOF confirmou que as despesas das ICTs custeadas com recursos próprios ou com recursos oriundos de instrumentos celebrados com entes públicos ou privados não integram a base de cálculo dos limites individualizados da LC 200/2023 e tampouco são passíveis de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

contingenciamento. Ressaltou, ainda, que a classificação de uma unidade como ICT, para fins orçamentários, é feita mediante solicitação do órgão setorial, acompanhada de base legal e documentação comprobatória (peça 48, p. 4).

115. A SOF destacou que a legislação vigente não atribui a nenhum órgão federal a competência formal para certificar ou reconhecer ICTs. Assim, o enquadramento como ICT é verificado caso a caso, com base na análise jurídica interna de cada órgão interessado, considerando-se a missão institucional, o objetivo social ou o estatuto da entidade, conforme previsto no art. 2º, inciso V, da Lei 10.973/2004. A Secretaria dispõe apenas da lista das ICTs reconhecidas especificamente para fins orçamentários — ou seja, aquelas incluídas em nota técnica conjunta da SOF/MPO e da STN/MF, atualizada periodicamente conforme as alterações no processo orçamentário (peça 48, p. 5).

116. No que se refere às fundações de apoio vinculadas às IFES e às ICTs, a SOF informou que, por se tratar de entidades de direito privado sem fins lucrativos, constituídas nos termos do art. 2º da Lei 8.958/1994, suas receitas e despesas não integram as leis orçamentárias anuais. Em razão disso, não estão sob o acompanhamento da Secretaria de Orçamento Federal (peça 48, p. 5).

117. O conjunto dessas informações evidencia a existência de brechas legais e operacionais que, embora legalmente amparadas, fragilizam o controle e a transparência das despesas públicas. A ausência de uma instância central responsável pelo reconhecimento das ICTs e a possibilidade de exclusão de seus gastos dos limites fiscais com base em autodeclarações e consultas jurídicas descentralizadas podem configurar um mecanismo para contornar as regras fiscais, com potenciais impactos sobre a disciplina orçamentária e a equidade do regime fiscal.

III.1.2.6. Contas vinculadas às concessões de serviços públicos

118. Em análise à desestatização da rodovia BR-040/495/MG/RJ (TC 008.508/2020-8), verificou-se que o contrato previa a destinação de apenas 25% do valor da outorga para a CUTN, sendo os 75% restantes alocados em conta vinculada à concessão, sob gestão indireta da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), com a finalidade de custear obrigações do poder concedente, como indenizações e reequilíbrios econômico-financeiros.

119. Em declaração de voto prévia à prolação do Acórdão 752/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, o Ministro Walton Alencar Rodrigues manifestou preocupação com a legalidade do mecanismo, destacando que a destinação de valores de natureza pública para fora da CUTN, sem autorização orçamentária, afronta os princípios constitucionais da Unidade de Caixa (art. 164, §3º), da Universalidade orçamentária (art. 165, §5º) e da Legalidade da despesa pública. Por essa razão, propôs a abertura de processo apartado para análise específica da prática, considerando seu impacto potencial sobre o arcabouço fiscal e o controle da execução orçamentária federal (TC 008.723/2023-0). No âmbito desse TC, consta o Parecer 00001/2024/CNIR/CGU/AGU, por meio do qual a AGU defende que: ‘o aporte financeiro feito pela concessionária na conta vinculada é um bem privado, afetado à prestação do serviço público, isto é, possui uma destinação relevante para a sustentabilidade financeira do contrato’ (peça 95, p. 13). Ainda não há decisão de mérito naquele processo.

III.1.3. Conclusão e Proposta de Encaminhamento

120. A sistemática identificada neste achado revela a existência de um arranjo institucional e normativo que permite a destinação de receitas tipicamente públicas à margem da CUTN e do OGU, por meio de dois mecanismos principais: a descaracterização da natureza pública de determinadas receitas e a destinação direta de valores a entidades e contas paralelas, sem recolhimento à CUTN. Ademais, constatou-se que o não recolhimento e a destinação dessas receitas não têm acompanhamento sistemático pela administração pública.

121. Tal arranjo resulta em violação aos princípios constitucionais e legais da Legalidade, da Universalidade, da Unidade de Caixa, da Anualidade e do Orçamento Bruto, conforme disciplinado nos arts. 165, § 5º, e 167, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como nos arts. 2º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/1964. O não registro dessas receitas e despesas compromete a integridade do ciclo orçamentário e fragiliza a capacidade do Estado de conduzir sua política fiscal de forma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

transparente, responsável e alinhada ao Regime Fiscal Sustentável instituído pela LC 200/2023.

122. A ausência de mecanismos centralizados de controle e transparência sobre essas receitas compromete ainda a fidedignidade das estatísticas fiscais da União, inviabiliza a aferição do cumprimento de metas fiscais e limita a atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário. A prática descrita constitui, assim, forma de 'desorçamentação' de despesas públicas e representa risco concreto à governança fiscal, à sustentabilidade da dívida pública e à legitimidade do processo democrático de alocação de recursos públicos.

123. Quanto ao caso da PPSA, vislumbra-se o caso de antinomia de normas, análise abordada no tópico III.2.2.4 deste relatório.

124. Quanto ao Auxílio Gás, por ainda se tratar de um projeto de lei, abstém-se de propor encaminhamentos.

125. Da mesma forma, não serão propostos encaminhamentos para os casos do CCHA (TC 012.387/2021-5), das contas vinculadas às concessões (TC 008.723/2023-0) e das multas do Ibama (TC 020.184/2022-0), por serem tratados em processos específicos nesta Corte.

126. Diante do exposto, cumpre a este TCU determinar a adoção das medidas corretivas, nos termos do art. 45 da Lei 8443/1993 - Lei Orgânica do TCU e do art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

127. Assim, a providência imediata necessária à correção das irregularidades descritas no caso da PPSA é no sentido de regularizar os pagamentos devidos à empresa de acordo com as normas do Direito Financeiro.

128. Ainda, em observância ao disposto no art. 21 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) -, cumpre destacar que a correção da sistemática de remuneração da PPSA não deverá ensejar efeitos retroativos sobre contratos vigentes, tampouco comprometer a continuidade operacional da empresa no desempenho de suas atribuições legais. A adoção das providências determinadas ocorrerá apenas após o término do contrato em vigor, garantindo-se tempo hábil para os ajustes orçamentários e operacionais cabíveis. Espera-se que a nova sistemática preserve os objetivos de política pública originalmente previstos, sem prejuízo à arrecadação da União ou à regularidade dos repasses ao Fundo Social, ao passo que alinhará o arranjo jurídico às normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.

129. Por fim, quanto ao direcionamento das determinações propostas, considerando o caráter orçamentário e financeiro do tema, tem-se como imprescindível que haja a participação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG) e do Ministério da Fazenda (MF) na implementação das determinações. Conforme o art. 4º da Lei 10.180/2001, MPOG é o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento federal. Da mesma forma, o art. 11 da lei aponta a Secretaria do Tesouro Nacional do MF como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal.

130. Dessa forma, propõe-se **determinar ao Ministério das Minas e Energia e à Petróleo Pré-Sal S.A**. que, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e com o Ministério da Fazenda, no prazo máximo de trinta dias após o término da vigência do atual contrato de remuneração entre a PPSA e o MME, adote as providências necessárias para que o recolhimento das receitas a que se refere o inciso III do caput do art. 49 da Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010, bem como os pagamentos realizados à PPSA pelos serviços prestados à União, sejam realizados em plena consonância com o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas, em especial os princípios orçamentários da Unidade (Constituição Federal, art. 165, § 5º e Lei 4.320/1964, art. 2º); da Universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º); da Anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); do Orçamento Bruto (Lei 4.320/1964, art. 6º); a vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária (Constituição Federal, art. 167, I e II); a responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1, §1º) e a gestão fiscal transparente (LC 101/200, art. 48 e 48-A); ao Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023, art.3º); à sustentabilidade da dívida pública (Constituição Federal art. 164-A e LC/200/2023, art. 1º, §§ 2 e 3); ao princípio da separação dos poderes, sob a perspectiva de divisão de atribuições constitucionais (Constituição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

Federal art. 2º, c/c art. 60, § 4º, III e art. 166), de modo que não sejam apropriados ou transferidos valores à PPSA sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos nas leis orçamentárias ou em leis de créditos adicionais.

131. No que concerne à ausência de acompanhamento sistemático das receitas não recolhidas à CUTN, propõe-se, com fulcro no art. 37, caput, da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, **determinar à Controladoria Geral da União**, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e demais órgãos e entidades da administração pública, que adote, **no prazo de 180 dias,** as medidas necessárias ao mapeamento, sistematização e divulgação pública das receitas da União não recolhidas à Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), bem como das receitas destinadas a fundos privados dos quais a União participe, de forma a assegurar a transparência, controle social e acompanhamento da materialidade e da destinação desses recursos.

132. No tocante à ausência de transparência em relação aos recursos geridos pelas instituições científicas e tecnológicas, cujas despesas custeadas com receitas próprias não são computadas para fins dos limites de dotações orçamentárias estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023, e em atenção aos comentários dos gestores sobre o tema, cuja análise encontra-se no Apêndice B, propõe-se, com fulcro no art. 37, caput, da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, **determinar à Controladoria Geral da União**, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que:

132.1. No **prazo de 90 dias**, implemente no Portal da Transparência uma página agregadora que consolide, em formato de repositório de *links*, o acesso às informações de transparência ativa mantidas pelas ICTs e fundações de apoio e estabeleça fluxo permanente de atualização das informações, mediante comunicação regular com as instituições responsáveis e supervisão técnica da CGU;

132.2. No **prazo de 180 dias**, coordene e implemente as providências necessárias à publicação, no Painel do Orçamento, da lista das ICTs reconhecidas para fins orçamentários, com indicação das despesas excepcionadas do limite de despesa primária da Lei Complementar 200/2023 e da respectiva documentação formal de enquadramento.

133. Quanto ao direcionamento das determinações propostas, por se tratarem de questões de transparência, tem-se como importante a condução da Controladoria-Geral da União (CGU), tendo em vista o Decreto 11.529/2023, em especial o art. 5º, que atribui à CGU a função de órgão central do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), e o art. 7º, que estabelece suas competências.

III.2. Capitalização de fundos privados sem o prévio trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional e sem previsão no Orçamento Geral da União

134. Constituem mecanismo de fuga ao cumprimento das duas principais regras fiscais vigentes no país, a meta de resultado primário e o limite de despesas primárias instituído pela LC 200/2023, os arranjos nos quais fundos são capitalizados com valores da União que não transitam pela CUTN e não estão previstos no OGU, com a finalidade de financiarem políticas públicas ou realizarem despesas que são do encargo ou do interesse da União realizar.

III.2.1 Situação Encontrada e Critérios

135. A figura a seguir apresenta o arranjo no qual fundos privados são capitalizados com valores da União que não transitam pela CUTN e não estão previstos no OGU.

[Figura 5 - constante do Relatório de Fiscalização, à peça 241, p. 32]

136. Nesse arranjo há, portanto, a criação de fundos privados que não possuem a finalidade de fundos garantidores, sendo preponderantemente custodiados e administrados em instituições financeiras federais.

137. Os fundos são usualmente instituídos por meio de medidas provisórias ou leis ordinárias, e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

regulamentados por decretos presidenciais, que estabelecem comitês gestores específicos para cada fundo. Esses comitês são compostos por representantes de ministérios e órgãos públicos, como, por exemplo, a Casa Civil da Presidência da República.

138. Estes denominados fundos privados são encarregados da execução de despesas públicas ou consecução de políticas públicas e, desta forma, realizam pagamentos (etapa 2 na figura) que são de responsabilidade, encargo ou interesse da União realizar.

139. Os fundos utilizados para a realização de pagamentos são previamente capitalizados com recursos que não foram recolhidos à CUTN e que não constam das leis orçamentárias. Além disso, podem ser capitalizados com ativos não financeiros da União, os quais não são considerados para fins das Estatísticas Fiscais apuradas e divulgadas pelo Banco Central, conforme ilustrado na etapa 1 da figura.

140. A circunstância de não-recolhimento dos valores à Conta Única caracteriza descumprimento do princípio da Unidade de Caixa (tesouraria), positivado no art. 56 da Lei 4.320/1964, recepcionada pela CF/1988 como lei complementar, disciplinando normas gerais das finanças públicas. Também o Decreto-lei 93.872/1986, arts. 1º e 2º, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional. A própria Constituição Federal menciona explicitamente o princípio da Unidade de Caixa, conforme § 3º do art. 164.

141. Por sua vez, a circunstância dos valores, receitas e despesas, não possuírem autorização orçamentária, posto que não constam do Orçamento Geral da União, caracteriza descumprimento dos princípios da Unidade, Anualidade e da Universalidade orçamentárias, positivados na Lei 4.320/1964, bem como do art. 167 da CF/1988, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (inciso I), assim como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (inciso II).

142. O arranjo descrito constitui ainda meio de realização de despesas públicas não sujeitas ao cumprimento das regras fiscais da meta de resultado primário e do Regime Fiscal Sustentável, que são atualmente as duas principais âncoras fiscais vigentes.

143. A meta de resultado primário é definida anualmente na respectiva lei de diretrizes orçamentárias do exercício, correspondendo a um valor máximo de déficit ou superávit primário aceitável. A existência de uma meta para o exercício, implica a possibilidade de realização de contingenciamentos e bloqueios orçamentários ao longo do ano para o seu cumprimento, conforme disposto no art. 9º da LRF.

144. Quanto ao Regime Fiscal Sustentável, este impõe a existência de um limite para o montante de despesas primárias a serem incluídas no orçamento, conforme disposto no art. 3º da LC 200/2023.

145. As duas regras fiscais são implementadas por meio do orçamento público, ou seja, os eventuais bloqueios e contingenciamentos para o cumprimento da meta incidem sobre as dotações orçamentárias do exercício. Da mesma forma, o limite de despesas primárias é imposto por meio da restrição do valor financeiro dessas dotações já na elaboração do respectivo orçamento. O Apêndice A do relatório traz breve descrição da metodologia de cálculo do resultado primário 'abaixo da linha' e de apuração das principais regras fiscais.

146. Por consequência, resta claro que o arranjo que utiliza a capitalização de fundos ditos privados sem que os recursos sejam previamente recolhidos à CUTN e sem que estejam previstos na lei orçamentária descumpre frontalmente as regras fiscais mais relevantes em vigor.

147. Ao desrespeitar de modo patente as regras fiscais, o mecanismo identificado tem capacidade também de afetar a sustentabilidade da dívida pública. Conforme disposto no art. 164 da CF/1988, a União deve conduzir sua política fiscal de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis.

148. De se notar que o cenário descrito não é alterado de modo relevante caso os fundos sejam capitalizados com ativos da União que constem das estatísticas fiscais apuradas pelo Banco Central. Neste caso, a utilização do ativo para pagamentos ou transferências de interesse da União levaria à sua extinção, gerando, assim, um impacto primário nas contas públicas. Entretanto, como tais despesas primárias não constam no orçamento, não seriam apropriadas para fins de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

cumprimento das regras fiscais.

149. Não fossem suficientes os dispositivos infringidos até aqui elencados, observa-se que o arranjo compromete a transparência da gestão fiscal e atinge a divisão de atribuições constitucionais dos Poderes.

150. A transparência da gestão fiscal possui como um de seus principais instrumentos o orçamento público (arts. 48 e 48-A da LRF). Quando dispêndios públicos são realizados por meio de fundos, os mecanismos usuais de controle e transparência não são aplicáveis, dificultando ou até mesmo inviabilizando atividade de controle externo e de controle social. Tal tema será objeto de descrição mais detalhada no tópico III.3, subsequente.

151. Quanto às atribuições constitucionais dos Poderes, é afetado à medida que parcela dos gastos públicos não é mais passível de ser apreciada pelo Poder Legislativo. Consoante anota o professor James Giacomoni na obra 'Orçamento Público', o princípio da Universalidade é considerado indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas, ao possibilitar ao Poder Legislativo:

> 'a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e **dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização**;
>
> b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar; e
>
> c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.
>
> (GIACOMONI, James. Orçamento Público. ed 15. Atlas. São Paulo, 2010, p. 67; grifou-se)

152. Assim, o arranjo descrito atinge o princípio da separação dos Poderes, na perspectiva da divisão de atribuições constitucionais estabelecida na CF/1988. (art. 2º, c/c art. 60, § 4º, III e art. 166).'

III.2.2 Evidências e Análise

153. No biênio 2023/2024, foram criados quatro fundos privados que possuem participação da União e que são parcialmente ou integralmente capitalizados com recursos que não foram previamente recolhidos à CUTN e não foram previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais.

154. Dois fundos foram instituídos por meio de medidas provisórias, posteriormente convertidas em lei. Um fundo, o Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União (FADPU), teve como origem projeto de lei ordinária e o outro, o Fundo Rio Doce, foi instituído a partir de acordo judicial. Devido a algumas peculiaridades existentes no Fundo Rio Doce, este será tratado em achado específico no presente relatório (tópico III.4), embora o Fundo seja capitalizado com recursos que não transitaram pela CUTN e não foram previstos no OGU.

155. Em adição ao cenário já descrito de descumprimento de múltiplas normas de Finanças Públicas, compete ainda analisar mais detidamente a questão das receitas destinadas a cada fundo e as despesas por eles realizadas, devendo ser destacado que, em todos os quatro fundos identificados, há intenção de caracterizar as receitas a eles destinadas como receitas privadas.

III.2.2.1 Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem)

156. O **Fipem** é um fundo privado, criado pela medida provisória 1.198/2023, convertida na Lei 14.818/2024 e regulamentado pelo Decreto 11.901/2024. O Comitê Gestor do Fundo é constituído: (i) pelo Ministério da Educação, a quem compete a coordenação; (ii) pela Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil); e (iii) pelo Ministério da Fazenda. Compete à **Caixa Econômica Federal a custódia e administração do Fundo.**

157. Os recursos do Fipem são aplicados na política pública denominada Programa Pé-de-Meia, relativo ao incentivo financeiro a estudantes matriculados no ensino médio público, com objetivo de fomentar a permanência e a conclusão desta etapa educacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

158. Em outubro de 2024, sobrevieram a este TCU quatro representações noticiando irregularidades no arranjo financeiro construído para consecução do Programa Pé-de-Meia. A análise do caso ocorreu no TC 024.312/2024-0, estando as demais três representações apensadas àquele processo. Em 12/2/2025 foi prolatado o Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.

159. Na ocasião, determinou-se ao Poder Executivo a adoção de providências para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do programa Pé-de-Meia no prazo máximo de 120 dias.

160. Foi ainda autorizada a execução do programa de forma excepcional, permitindo a utilização dos recursos do Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia, exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema.

161. A capitalização do Fipem prevê que sejam utilizados R$ 6 bilhões provenientes do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) e R$ 4 bilhões provenientes do Fundo de Garantia de Operações (FGO), que são dois fundos garantidores privados que possuem a União como instituidora e cotista. Segundo a previsão, estes recursos seriam remetidos diretamente do FGEDUC e FGO ao Fipem, sem trânsito, portanto, pela CUTN e sem inclusão no OGU.

162. Quando exarado o Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, em fevereiro de 2025, já haviam sido transferidos ao Fipem os R$ 6 bilhões oriundos do FGEDUC.

163. A menção de que os valores de outros fundos da União destinados ao fundo seriam valores privados foi feita pela Advocacia-Geral da União (AGU) quando de suas manifestações no âmbito do TC 024.312/2024-0. Naquela circunstância a AGU aduziu que (peça 103, p. 2):

> ‘VI - Quando certo valor ingressa definitiva e incondicionalmente no Erário, adentra no patrimônio do Estado e, assim, torna-se receita pública; quando este recurso é aplicado e deixa o Erário, de igual forma, dá-se o fenômeno da despesa pública.
>
> VII - As despesas efetuadas por fundo privado, com recursos de seu patrimônio privado, são despesas privadas, e não poderiam, sob pena de confisco, estar submetidas ao Orçamento Geral da União.’

164. Contudo, no voto que embasa o já citado Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, é consignado que:

> ‘44. Ao defender a realização de uma política pública de transferência de renda nos moldes pretendidos, os agravantes não lograram descaracterizar os indícios de inobservância do sistema normativo que rege as finanças públicas.
>
> (…)
>
> 46. Quanto ao argumento de que os fundos privados têm patrimônio próprio e que suas despesas, por lei, não se confundiriam com as da União, razão pela qual os recursos deles oriundos não deveriam ingressar na CUTN para servirem de fonte para o financiamento do Programa Pé-de-Meia, tal tese não merece prosperar, conforme concluído pela unidade técnica, ***in verbis***:
>
> ‘*41. Inicialmente, é importante examinar como se deu o instituto jurídico que fundamentou a criação dos referidos fundos. No caso em apreço, a constituição dos fundos deu-se por intermédio de normas legais que conferiram à União a prerrogativa de integralizar cotas mediante aporte de moeda corrente, títulos públicos e outros instrumentos financeiros. Destarte, os valores, ou melhor, os ativos financeiros oriundos do erário, são alocados em entidade privada, fazendo com que a União passe a integrar o quadro societário do fundo, assumindo, dessa forma, a condição de cotista, ou seja, titular de uma fração do patrimônio constituído.*
>
> *42. Contabilmente, observa-se que a operação se caracteriza por um fato permutativo, no qual ocorre a substituição de uma disponibilidade - representada pelo numerário público - por outro*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

> *ativo, a saber, as cotas do fundo. Dessa perspectiva, é possível sustentar, por diversos fundamentos jurídicos, que tais recursos não deixam de ostentar a sua natureza pública.*
>
> *43. Em primeiro lugar, a origem dos recursos é inequivocamente estatal, por serem provenientes do erário, o que lhes confere, de plano, natureza pública. A simples destinação desses valores para a integralização de cotas em um fundo, ainda que de gestão privada, não modifica a condição de que se originaram do patrimônio público.*
>
> *(...)*
>
> 47. No caso, a interpretação sistemática que harmoniza a utilização de valores disponíveis no FGO e FGEDUC no Programa Pé-de-Meia é que o patrimônio da União, representado pelas cotas de fundos garantidores dos quais participa, pode ser utilizado para aquisição de cotas de outros fundos, desde que convertidos em pecúnia, recolhidos à CUTN e previstos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda fazer a aquisição.'

165. Como já narrado, no referido acórdão foi assinalado prazo para adoção de providências concernentes à regularização orçamentária do programa Pé-de-Meia, ou seja, foram analisados e rechaçados os argumentos que sustentavam que as receitas que adentram ao Fipem não seriam receitas públicas, assim como suas despesas não seriam despesas públicas.

166. Por fim, informa-se que a proposta orçamentária para o próximo exercício, PLOA 2026 (PLN 15/2025) foi remetida ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no último dia 31/8. Consta da proposta a dotação orçamentária de R$ 12 bilhões para integralização de cotas do Fipem - ação orçamentária 00W2. Portanto, em princípio, o Programa Pé-de-Meia será custeado integralmente com recursos oriundos do OGU em 2026.

III.2.2.2 Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União (FADPU)

167. O **FADPU** é um fundo privado que teve seu Conselho Curador instituído pela Lei 14.941/2024 (Projeto de Lei 3.038/2021), sendo composto: (i) pelo Defensor Público-Geral Federal, que o preside e tem voto de qualidade em caso de empate; (ii) pelo Subdefensor Público-Geral Federal; e (iii) pelo Diretor da Escola Nacional da Defensoria Pública da União.

168. O Fundo possui como fonte de recursos, dentre outros: os honorários que couberem à Defensoria Pública em suas atuações judiciais ou extrajudiciais; as doações ou contribuições que venha a receber em razão de acordos firmados com entidades públicas ou privadas; e transferências de outros fundos. Os valores do fundo devem ser destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores, consoante inciso XXI do *caput* do art. 4º da Lei Complementar 80/1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública).

169. Embora previsto na Lei Orgânica da Defensoria Pública, com a redação dada pela Lei Complementar 132/2009, o FADPU somente foi instituído, de fato, no modelo como hoje opera, com a publicação da Lei 14.941/2024, que, como visto, criou seu Conselho Curador.

170. As despesas sob encargo do Fundo, destinadas ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores são despesas tipicamente orçamentárias, posto que dispêndios de administração e aparelhamento de diversos órgãos e entidades, assim como da capacitação profissional de seus servidores, são regularmente executadas pela via orçamentária, não se vislumbrando razões pelas quais não possam ser realizadas da mesma forma pela Defensoria Pública.

171. Indagada em ofício de requisição (peça 66) acerca de aspectos atinentes ao FADPU, a Defensoria Pública informou, por meio do Despacho 8035574/2025 - DPGU/CCFADPU, de 14/5/2025 (peça 69), que o FADPU teve sua inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) formalizada em 6/8/2024. Quanto às receitas já auferidas pelo Fundo, relatou que os valores recolhidos em duas contas correntes totalizavam R$ 69.262.087,45 em 30/4/2025, acrescentando (peça 69, p. 1-2):

> 'Registra-se que a principal conta corrente contendo recursos do FADPU foi aberta em 20 de dezembro de 2024 na Caixa Econômica Federal. Destaca-se que somente houve depósito de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

recursos nessa conta referentes a honorários advocatícios, originados da atuação finalística da DPU, nos termos da Lei Complementar 80/94, alterada pela Lei Complementar 132/2009, que previu a arrecadação de honorários sucumbenciais por parte da Defensoria Pública e sua destinação específica ao fundo de aparelhamento institucional. Registra-se ainda que o maior volume de recursos aportados, no final do mês de dezembro de 2024 e no início de janeiro de 2025, se refere à transferência de recursos de honorários advocatícios anteriormente depositados em conta corrente aberta em nome da DPU na Caixa Econômica Federal, em 18 de agosto de 2010. Embora o FADPU tenha sido legalmente instituído pela LC 132/2009, a DPU optou por aguardar a completa implementação operacional do fundo, que se deu por meio da Lei 14.941, de 30 de julho de 2024, para gerir esses recursos no âmbito do FADPU. Há de se ressaltar, ainda, a consolidação da jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1140005, com repercussão geral (Tema 1.002), que em 26 de junho de 2023 reafirmou a constitucionalidade da destinação dos honorários sucumbenciais ao aparelhamento da Defensoria Pública. Com a estrutura operacional implementada, os recursos foram então transferidos para a conta aberta sob titularidade do FADPU. Além disso, foi aberta uma segunda conta corrente do FADPU no Banco do Brasil, em 3 de fevereiro de 2025, considerando que algumas verbas sucumbenciais podem ser creditadas em contas vinculadas a essa instituição bancária.'

172. A tese 1.002 do STF, mencionada pela DPU, estabelece que: 1) é devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra; e 2) o valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição. Observa-se, pois, que na referida decisão o STF não reconheceu a 'natureza privada' dos honorários de sucumbência da DPU.

173. De fato, em momento algum a Corte Suprema atribuiu natureza privada a esses recursos. Ao contrário, fixou apenas a destinação finalística pública, de melhoria do serviço público de assistência jurídica gratuita, deixando claro que se trata de verbas vinculadas a políticas institucionais da própria DPU, destinada, pois, ao erário, ainda que não em termos gerais, o que evidencia o seu caráter público.

174. Quanto às despesas executadas pelo FADPU, no curso dos trabalhos de auditoria foi informado que até o final do mês de abril de 2025 não havia sido realizado nenhum dispêndio. Entretanto, por ocasião dos comentários ao relatório preliminar, a DPU informou que foram realizados dispêndios posteriores ao mês de maio/2025.

175. Importante destacar que não se questiona, na presente auditoria, que os honorários sucumbenciais auferidos pela DPU possam ser utilizados em quaisquer despesas. O que se demonstra é a necessidade de recolhimento prévio destes valores à CUTN e sua inclusão no OGU, em obediência ao ordenamento jurídico que rege as finanças públicas, conforme amplamente discorrido no item III.2.1 precedente.

176. Não se desconhece que a Lei 14.941/2024 estabelece que os valores arrecadados pelo Fundo serão recolhidos em 'conta especial' (art. 4º, § 2º) e 'têm natureza privada com finalidade pública, não integrando o orçamento da Defensoria Pública da União autorizado na lei orçamentária anual' (art. 4º, § 3). Observa-se, pois, que há uma antinomia jurídica entre a lei ordinária que criou o Conselho Curador do FADP e o ordenamento jurídico das finanças públicas. Este aspecto será abordado com maior profundidade em item subsequente.

III.2.2.3 Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT)

177. O **FNDIT** é um fundo privado que foi criado pela Medida Provisória 1.205/2023, convertida na Lei 14.902/2024 e regulamentado pelo Decreto 12.214/2024. O Conselho Diretor do fundo é constituído pelos seguintes órgãos e entidades: (i) Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, a quem compete a presidência do conselho; (ii) Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação; (iii) Ministério da Fazenda; (iv) Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras; (v) Central Única dos Trabalhadores; (vi) Confederação Nacional da Indústria; e (vii) Força Sindical.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

178. O fundo tem como fonte de recursos os valores oriundos de políticas industriais, a exemplo de obrigações de investimento no âmbito do regime de autopeças não produzidas e de obrigação das empresas realizarem um valor mínimo de dispêndios com pesquisa e desenvolvimento tecnológico no País. Os valores são arrecadados diretamente em conta contábil específica, mantida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (art. 29, § 2º, da Lei 14.902/2024), portanto, sem o prévio recolhimento à CUTN e sem que estejam incluídos no OGU.

179. Os recursos são aplicados em apoio financeiro aos programas e aos projetos prioritários de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, sendo **administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES**). O risco das operações realizadas com recursos do FNDIT é integralmente suportado pelo próprio fundo (art. 29, § 7º, da Lei 14.902/2024).

180. A Lei 14.902/2024, para além de criar o FNDIT, instituiu o Programa MOVER - Programa Nacional de Mobilidade Verde e Inovação. O art. 12 da lei estabeleceu o regime de incentivos à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento e de produção tecnológica para as indústrias de mobilidade e logística. As empresas que aderirem a este regime poderão usufruir de créditos financeiros (art. 15) referentes à Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), conforme disposto no art. 17.

181. Para fins de habilitação ao regime de incentivo à pesquisa, as empresas poderão optar por realizar aportes no FNDIT, ao reverso de realizarem gastos com pesquisa e desenvolvimento tecnológico no País (art. 14).

182. O art. 26 da Lei 14.902/2024, por sua vez, estabelece que empresas importadoras de alguns bens destinados à fabricação de produtos automotivos podem, facultativamente, aderir ao regime de autopeças não produzidas. As empresas que não aderirem ao regime ficam obrigadas ao recolhimento normal do imposto de importação do bem.

183. Para habilitação ao regime de autopeças não produzidas é necessário que a empresa realize investimentos correspondentes a 2% do valor aduaneiro em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em programas prioritários de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico para o setor automotivo e sua cadeia (art. 27).

184. O parágrafo único do art. 27 estabelece que, para fins de controle e gerenciamento da adequação da aplicação do valor previsto no caput deste artigo, o Poder Executivo federal poderá prever a obrigatoriedade de centralização dos aportes em fundo privado, conforme o disposto em regulamento.

185. Assim, o Decreto 12.214/2024, ao regulamentar o FNDIT, estabeleceu, em seu art. 7º, as receitas do Fundo. Além dos valores oriundos (i) do regime de autopeças não produzidas (art. 27 da Lei 14.902/2024) e (ii) da substituição da obrigação de realizar dispêndios em pesquisa e desenvolvimento tecnológico (art. 14 da Lei 14.902/2024), são ainda receitas do FNDIT: (iii) glosa ou necessidade de complementação residual dos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento tecnológico; (iv) rendimento de aplicações do próprio Fundo; (v) remuneração e retorno de operações com recursos do Fundo; (vi) obrigações de investimentos em pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação decorrentes de outorgas ou de delegações firmadas por agências reguladoras, nos termos do disposto no art. 30 da Lei 14.902; (vii) fontes definidas em normas de políticas industriais que prevejam mecanismos de depósitos de recursos para desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, nos termos do disposto no art. 29, § 5º, da Lei 14.902/2024; e (viii) outras fontes cuja possibilidade de destinação ao Fundo esteja prevista em legislação específica.

186. Portanto, observa-se que os recursos são depositados no FNDIT por empresas privadas em virtude dos benefícios fiscais que tal depósito gera, implicando na adesão ao regime de autopeças não produzidas ou na desobrigação de realizar dispêndios em pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

187. Não se trata, pois, de recursos privados, e sim de uma prestação pecuniária de recolhimento obrigatório pelo particular ao Poder Público, caso deseje auferir dos benefícios fiscais instituídos pela Lei 14.902/2024, sem que necessite realizar diretamente investimento com pesquisa e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

desenvolvimento tecnológico.

188. Em outros termos, ao conceder benefícios fiscais o Poder Público renuncia a receitas primárias que ingressariam na Conta Única em troca da realização de investimento pelo agente privado. Entretanto, caso o particular opte por não realizar tais investimento deve realizar uma prestação pecuniária, isto é, recolher uma receita pública.

189. A LRF parte da premissa de que renúncias de receita são equivalentes a despesas públicas indiretas e, por isso, exige estimativa, compensação e transparência. A tentativa de dissociar completamente a renúncia, registrada no orçamento, das contrapartidas associadas, executadas fora do orçamento, por meio de um 'fundo privado' sob direção estatal, desvirtua o modelo. O gasto tributário torna-se, assim, um canal para realização de despesa fora do orçamento, o que viola frontalmente os princípios da Unidade, Universalidade e Transparência Orçamentária consagrados no art. 165 da CF/1988 e na Lei 4.320/1964, além de violar a transparência da gestão fiscal, pressuposto estatuído na própria LRF. Em síntese, se a renúncia é pública, se a finalidade é pública e se a obrigação de aportar decorre de lei, não há espaço conceitual para tratar o fluxo financeiro correspondente como privado.

190. De se destacar o potencial disruptivo para as finanças públicas que possui esse mecanismo que conjuga renúncias de receitas com a arrecadação de valores sem recolhimento à CUTN e com a realização de dispêndios fora do OGU.

191. A possibilidade de conjugar a concessão de benefícios tributários com o recebimento de valores que podem ser aplicados à margem do orçamento público e dos controles dele decorrentes tende a ser um estímulo ao aumento e não à redução dos gastos tributários.

192. Saliente-se que não se questiona a destinação dos recursos, isto é, que os valores auferidos em virtude da prestação pecuniária sejam direcionados ao BNDES e, então, aplicados em operações de apoio financeiro aos programas e aos projetos prioritários de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico. O que se questiona é o **fluxo não-usual percorrido pelos recursos**, que, em seu trajeto natural, seria o recolhimento dos valores à CUTN, sua inclusão no OGU e, posteriormente, seu direcionamento ao BNDES para a consecução da política pública desejada.

193. Na forma como hoje se apresenta, o desenho da política pública executada por meio do FNDIT, caracteriza um mecanismo que resulta na não observância das regras fiscais. Os valores oriundos da prestação pecuniária devida pelas empresas deveriam adentrar à CUTN como receita primária e, quando da saída, serem computados como despesa primária, considerando que o risco de crédito das operações do FNDIT não é do BNDES e sim do próprio fundo (§ 7º do art. 29 da Lei 14.902/2024).

194. No modo como concebido, o FNDIT representa, também, forma de o BNDES captar recursos (*funding*) com custo equivalente tão somente ao da taxa de juros básica da economia, posto que os valores depositados no Fundo são remunerados por aquela instituição financeira com taxa equivalente à Taxa Selic (taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic), conforme art. 13 do Decreto 12.412/2024.

195. O exame do demonstrativo de movimentação do FNDIT (peça 234) revela a grande materialidade dos valores recolhidos pelo fundo. Apenas no período de dez meses, de fevereiro a novembro de 2025, foram transferidos ao FNDIT R$ 664,14 milhões pelas empresas participantes do Programa MOVER. No mesmo período a remuneração das disponibilidades do fundo foi de R$ 33,97 milhões e o pagamento ao BNDES a título de taxa de administração atingiu R$ 9,96 milhões, levando a um saldo final acumulado de R$ 688,15 milhões em novembro/2025.

196. No curso dos trabalhos de auditoria foi indagado ao BNDES (peça 55) se o FNDIT já se encontrava em operação, tendo sido informado que (peça 57, p. 9):

> '31. Uma vez atendidos os requisitos dispostos no art. 10 do Decreto 12.214 de 2024, o FNDIT foi considerado operacional a partir de 17.02.2025 pela SDIC/MDIC, nos termos do Ofício Circular SEI 41/2025/MDIC e do Ofício Circular SEI 42/2025/MDIC, tendo o BNDES passado, desde então, a receber e segregar, na referida conta contábil, valores destinados por empresas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

referentes às contrapartidas previstas na Lei 14.902 de 2024 (Programa MOVER).

32. Quanto à operação, vale ressaltar que, embora o FNDIT tenha se tornado apto a captar valores destinados por empresas como alternativa para cumprimento de contrapartidas em PD&I, a efetiva aplicação dos recursos, seja por transferência a Instituições Coordenadoras ou pela aplicação em projetos pelo próprio BNDES depende ainda de algumas etapas previstas no Regulamento do FNDIT (Resolução MDIC/SDIC 15/2025), tais como: ratificação dos programas prioritários existentes pelo Conselho Diretor do FNDIT (art. 4º, §2 da Resolução MDIC/SDIC 15/2025); definição das condições aplicáveis a eventuais operações de crédito e para repasses.'

197. Ainda sobre o FNDIT, cumpre informar que recentemente foi endereçada a este Tribunal representação questionando a regularidade e a transparência do arranjo institucional instituído pela Lei 14.902/2024, tendo em vistas as regras e os princípios orçamentário-financeiros de execução da despesa pública, bem como as demais leis de direito financeiro e fiscal.

198. Por guardar relação direta com o objeto desta auditoria, a Unidade Técnica propôs o apensamento do processo (TC 009.939/2025-3) aos presentes autos.

III.2.2.4 Antinomia entre normas que criam fundos e o ordenamento jurídico das finanças públicas

199. Como visto, a existência de fundos privados é suportada por leis ordinárias, contudo, os arranjos descritos nos quais estes fundos são capitalizados com valores que não transitam pela CUTN e não possuem previsão orçamentária representam ofensa direta a diversos dispositivos legais e princípios existentes na Constituição Federal e em leis complementares.

200. Diante disso, é preciso adentrar na questão de quais leis devem os gestores públicos cumprir perante o aparente conflito existente. Para deslinde desta indagação, necessário buscar a jurisprudência desta Corte de Contas acerca de antinomias jurídicas, em especial normas de finanças públicas. Nesse sentido o voto revisor do Ministro Walton Alencar Rodrigues no recente Acórdão 237/2025-TCU-Plenário, prolatado na sessão de 5/2/2025, no âmbito do TC 002.080/2024-9, que tratou de consulta formulada pela Exma. Ministra do Planejamento e Orçamento:

'IV - Do Controle de Legalidade

Rechaço a tese de que o dispositivo da LDO só possa ser afastado por meio do controle de constitucionalidade abstrato, o qual seria vedado ao TCU.

Esse argumento não se sustenta, pois, em caso de conflito entre normas, há muito a doutrina e a jurisprudência consagram critérios para a sua resolução. Dentre os critérios, destaco o princípio da especialização, segundo o qual a norma especial prevalece sobre a norma geral. Além disso, no caso específico das normas de finanças públicas, aplica-se o critério hierárquico, em razão do caráter reforçado que determinadas normas possuem.

Assim, independentemente do critério adotado para dirimir o conflito entre normas, trata-se de controle de legalidade, de verificação da lei correta a ser aplicada ao caso concreto, não de controle de constitucionalidade.

No presente caso, convém relembrar que a LRF foi editada para dar concretude ao art. 163 da Constituição Federal, que determina que lei complementar dispusesse sobre as finanças públicas. Trata-se de diploma normativo estruturante do regime fiscal brasileiro, que estabelece parâmetros e limites para a gestão fiscal responsável.

Quando norma distinta, sem a natureza complementar exigida pelo art. 163 da Constituição, entra em confronto com a LRF, cabe ao TCU agir, e, em controle de legalidade, garantir a eficácia da LRF, norma que possui respaldo constitucional para se sobrepor às demais, quando o assunto são as finanças públicas.

Ao analisar outras leis que entram em confronto com o Sistema de Responsabilidade Fiscal, capitaneado pela LRF, esta Corte já esclareceu que a eficácia daquelas leis depende do respeito aos requisitos estabelecidos pela LRF (Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, relator E. Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

Vital do Rêgo):

> 9.3. firmar o entendimento no sentido de que, considerando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República, do art. 113 do ADCT, assim como a regulamentação prevista nos arts. 14 a 16 da Lei Complementar 101/2000, as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas;

Outro precedente relevante, por mim relatado, é o Acórdão 445/2009-TCU-Plenário, no qual se fixou que eventual conflito entre normas se resolve pelo princípio da especialização e pela reserva de Lei Complementar, quando se respondeu ao então consulente que:

> 9.2.2. a aparente antinomia entre o que dispõe o art. 26 da Lei 10.522/2002 e o art. 25 da LRF é solucionada a partir da aplicação do **princípio da especialização**, consoante julgados do STF - Ação Cautelar 346/2004 e Recurso Extraordinário 419629;
>
> 9.2.3. conforme os acórdãos 1.631/2006 e 1.955/2007, a LRF, ao dispor em seu art. 25, sobre o instituto das 'transferências voluntárias', regulou matéria relativa à gestão das finanças públicas, em obediência ao estabelecido no art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal, de forma que **está caracterizado o atendimento ao princípio da especialização pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim sua prerrogativa para discorrer sobre o tema;**

O STF corrobora a prerrogativa exclusiva da LRF para regular as matérias que lhe foram delegadas pela Constituição. Como destacado pelo E. Ministro Gilmar Mendes na ADPF-MC 662 (DJe 7.4.2020), '*as relações estabelecidas entre o texto constitucional e as legislações financeiras amoldam se com precisão ao chamado fenômeno das* ***Leis Reforçadas****', que se caracterizam por estabelecer 'uma relação de* ***ordenação legal pressuposta****, implícita ou explicitamente na Constituição*'.

Na referida decisão, o E. Ministro Gilmar Mendes cita os didáticos ensinamentos de J.J. Gomes Canotilho e do E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, nos seguintes termos:

> Ainda em âmbito doutrinário, a propósito, a tese das Leis Reforçadas logrou franco desenvolvimento na obra de **J. J. Gomes Canotilho** ao explorar justamente a função parametrizadora que as leis de Direito Financeiro exerciam sobre a legislação ordinária do orçamento. […] Nesse aspecto, destacam-se as considerações do autor:
>
> *A contrariedade ou desconformidade da lei do orçamento em relação às leis reforçadas, como é a lei de enquadramento do direito financeiro, colocar-nos ia perante um fenômeno de leis ilegais ou, numa diversa perspectiva, de inconstitucionalidade indireta. (CANOTINHO, J. J. Gomes. A lei do orçamento na teoria da lei. In: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor. J. J. Teixeira Ribeiro. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, número especial, 1979, v. II, p. 554).*
>
> Na literatura pátria, a subsunção do fenômeno das Leis Reforçadas ao campo da legislação financeira e orçamentária foi explorada com profundidade em monografia de lavra do Ministro Weder de Oliveira. Ao se referir ao poder paramétrico material das leis financeiras brasileiras, o autor aduz que tal critério abrange (i) as leis que regulam o modo de produção de outras leis e estabelecem os respectivos parâmetros materiais, funcionando como lei-quadro ou de lei de enquadramento de outras leis, sendo exemplos mais notórios a lei de enquadramento orçamental; (ii) as leis erguidas pela Constituição a leis-parâmetro de outras leis e (iii) as chamadas leis-travão que, por força da Constituição, constituem limite material para as demais que não podem dispor contra elas. (OLIVEIRA, Weder de. Lei de Diretrizes Orçamentárias: Gênese, Funcionalidade e Constitucionalidade Retomando as Origens. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017, p. 327.).

A natureza da LRF como lei reforçada também foi expressamente reconhecida pelo STF em diversos outros julgados, como a ADI 7058 (Relator o E. Ministro André Mendonça, DJe

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

26.5.2022) e a ADI 2238 (Relator o E. Ministro Alexandre de Moraes, DJe 15.9.2020). Neste último julgamento, o E. Ministro Edson Fachin assim justificou o acolhimento da teoria das Leis Reforçadas pelo STF:

> Nesse sentido, ao deliberar sobre a Constituição Financeira, os constituintes compreenderam por bem conceber um '**código de finanças públicas'** a ser veiculado por lei complementar que viria a regulamentar as matérias listadas nos arts. 163, 165, §9º, e 169, caput, do Texto Constitucional.
>
> Assim, mostra-se escorreita a posição de José Joaquim Gomes Canotilho que ao situar a lei do orçamento na Teoria da Lei, classifica as normas gerais do orçamento público como **'leis reforçadas'** ou 'leis de plano' em decorrência de sua função estruturante no que diz respeito à organização político-estatal e à promoção dos direitos fundamentais.'

(grifos no original)

201. Como já amplamente demonstrado no presente tópico, constitui mecanismo de fuga ao cumprimento da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias, instituído pela LC 200/2023, os arranjos nos quais fundos privados são capitalizados com valores da União que não transitam pela CUTN e não estão previstos no OGU, com a finalidade de financiarem políticas públicas ou realizarem despesas que são do encargo ou do interesse da União realizar.

202. Neste cenário, cumpre trazer também a manifestação do Ministro Bruno Dantas em declaração de voto quando dos debates que resultaram no mesmo Acórdão 237/2025-TCU-Plenário:

> '5. Desde logo, considero essencial esclarecer que este Tribunal não empreende, nesta oportunidade, um controle abstrato de normas. Isso ocorreria se estivéssemos diante de uma deliberação que buscasse declarar a inconstitucionalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e afastá-la do ordenamento jurídico. Não se trata disso. O que se realiza aqui é um controle concreto de legalidade da execução orçamentária, com fundamento na legislação complementar que estabelece o arcabouço fiscal.
>
> 6. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu essa competência do Tribunal de Contas da União e, assim sendo, é indiscutível que nos cabe examinar a compatibilidade da execução orçamentária com as normas de hierarquia superior, assegurando o respeito ao ordenamento jurídico
>
> (…)
>
> 14. Caso, no entanto, se entenda por superar essa preliminar, passo à análise de mérito. E, nesse ponto, estou integralmente alinhado ao entendimento do eminente Ministro Revisor, Walton Alencar Rodrigues.
>
> 15. Como bem pontuado em seu voto, o dispositivo questionado da LDO 2024 configura uma limitação indevida ao contingenciamento de despesas, contrariando as normas superiores que regulam a gestão fiscal no Brasil.
>
> 16. A Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), norma de hierarquia superior à LDO, estabelece que a política fiscal deve ser conduzida de modo a garantir a sustentabilidade da dívida pública, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal quando necessário. Seu art. 7º determina que, no caso de descumprimento da meta fiscal, o gestor deve adotar medidas de limitação de empenho e pagamento, garantindo que pelo menos 25% das despesas discricionárias sejam contingenciadas. Essa regra foi criada justamente para evitar déficits primários sucessivos, mantendo o equilíbrio das contas públicas.
>
> (…)
>
> 19. É incontroverso que **uma lei ordinária**, como a LDO, **não pode criar normas que contrariem disposições de uma lei complementar, especialmente no que concerne ao arcabouço fiscal do país.** Esse arcabouço é um desdobramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que há mais de duas décadas tem sido fundamental para a estabilidade econômica e monetária do Brasil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

> 20. Se o Congresso Nacional considerar necessário flexibilizar as regras fiscais para ampliar a margem de atuação anticíclica, deverá promover a alteração do arcabouço por meio do devido processo legislativo. **O que não se admite é que uma norma infralegal busque modificar ou suspender, ainda que temporariamente, regras estabelecidas em uma lei complementar.'**
>
> (grifos acrescidos)

203. No caso concreto em análise, a utilização de fundos para realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas atinge não apenas a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também a Lei 4.320/1964 e a LC 200/2023 - Regime Fiscal Sustentável, sendo todas estas leis complementares, integrantes do que é o 'Código de Finanças Públicas', ou seja, leis que regulamentam o capítulo das finanças públicas da CF/1988.

204. Há matérias que a Constituição reserva à lei complementar, como as normas gerais de finanças públicas (art. 163) e as normas gerais de elaboração e gestão orçamentária (art. 165, § 9º). Recentemente a Emenda Constitucional 126 estabeleceu que o Presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional, até 31/8/2023, **projeto de lei complementar** com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, no que resultou na LC 200, publicada em 30/8/2023.

205. Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei 4.320/1964, recepcionada como lei complementar, e a LC 200/2023 atuam como o estatuto nacional das finanças públicas, em função sistêmica de estruturação, oriunda diretamente da Constituição.

206. Admitir a tese de que uma lei ordinária poderia se sobrepor às leis que ordenam as finanças públicas nacionais, implica aceitar que o legislador poderia, a cada nova lei ordinária de fundo ou programa, criar 'ilhas de exceção' às regras gerais das finanças públicas, fragmentando o regime fiscal do País.

207. A jurisprudência do STF reconhece a reserva de competência material estabelecida pela Constituição para leis complementares. A lei complementar é superior à ordinária naquilo que diz respeito ao âmbito material reservado a ela pela Constituição. Fora desse espectro, uma lei complementar editada sobre matéria típica de lei ordinária, ou seja, leis formalmente complementares, mas materialmente ordinárias, poderiam ser modificadas ou revogadas por lei ordinária.

208. Entretanto, no caso sob exame, estamos exatamente dentro do campo material típico de lei complementar: as normas gerais de finanças públicas e a disciplina orçamentária envolvem princípios que foram desenvolvidos pela Lei 4.320/1964 e pela LRF, assim, como a regra fiscal disciplinada pela LC 200/2023.

209. As leis ordinárias que criaram fundos atribuindo-lhes competência de consecução de políticas públicas ou realização de despesas públicas, trazem regras que, ao serem confrontadas com o ordenamento geral, geram antinomia. Aplicando-se a orientação do STF, não se trata de afirmar que as leis complementarem são superiores a essas leis por simples hierarquia formal, mas sim que as leis ordinárias invadiram ou contrariaram matéria já ocupada validamente por leis complementares conforme determinação constitucional.

210. Em síntese, o uso de fundos públicos ou privados na implementação de políticas públicas ou na realização de despesas típicas da União acarreta o descumprimento de diversos princípios orçamentários e o comprometimento da transparência e publicidade das ações governamentais, não interferindo nesta conclusão se os fundos são capitalizados com recursos que não transitam pelo orçamento ou com recursos oriundos de dotações orçamentárias, como se demonstrará no tópico III.3 subsequente.

211. Ante todo o exposto e com base no precedente do Acórdão 237/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, revisor Ministro Walton Alencar Rodrigues, observa-se que as leis complementares que regem as finanças públicas devem prevalecer sobre leis ordinárias que entrem em conflito com tais dispositivos e com a própria Constituição e, ainda, que o TCU não realiza

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

controle de constitucionalidade em abstrato ao interpretar tal conflito de normas.

III.2.3 Conclusão e Proposta de Encaminhamento

212. A existência de fundos privados sendo capitalizados com recursos que não transitam pela CUTN e não constam do OGU é incompatível com o ordenamento jurídico das finanças públicas, resultando, pois, em atos de financiamento de políticas públicas ou execução de despesas públicas que contrariam tal ordenamento.

213. Diante desta constatação, cumpre a este TCU determinar a adoção das medidas corretivas, nos termos dos artigos 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

214. Assim, a providência imediata necessária à correção das irregularidades descritas no presente achado de auditoria é a interrupção da capitalização dos fundos privados com valores que não transitam pela CUTN. Contudo, tal providência não precisará ser endereçada ao Fipem, fundo que viabiliza a realização da política pública do Pé-de-Meia, em virtude de o Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, já ter fixado prazo para a regularização orçamentária do programa.

215. Com relação ao Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública, no curso dos trabalhos de auditoria, a DPU informou que até o mês de abril/2025 não havia sido realizado nenhum dispêndio com recursos do FADPU. Entretanto, por ocasião dos comentários ao relatório preliminar (peça 133), informou que foram realizados dispêndios posteriores ao mês de maio/2025. Menciona, como exemplo, além de despesas de funcionamento do fundo, que passaram a ser realizados, por deliberação do Conselho Curador do fundo e, principalmente no segundo semestre de 2025, dispêndios para custear a infraestrutura física e tecnológica de unidades de atendimento da DPU (peça 175, p. 4).

216. Nesse diapasão, alega (peça 175, p. 10):

> '(…) já foram realizados e continuam em curso dispêndios estratégicos pelo FADPU. Uma interrupção da sistemática atual no prazo indicado levaria a prejuízos relevantes para o funcionamento de dezenas de unidades da DPU em todo o país. Além disso, quaisquer medidas de desconstituição do FADPU nos termos atualmente vigentes, mesmo que contrárias ao escopo legal e jurisprudencial atualmente existente, requer prazos demasiadamente elásticos, em razão do complexo fluxo de execução de honorários advocatícios.'

217. A proposta de determinação formulada no presente tópico objetiva interromper de imediato, em até trinta dias, o fluxo de recursos não recolhidos à CUTN. Considerando os aspectos ponderados pela DPU, em que alega dificuldades operacionais, propõe-se, em relação ao FADPU, que sejam unificadas as duas propostas de determinação constantes na versão preliminar do relatório dirigidas ao FADPU, no sentido de estabelecer prazo total de até 120 dias para que tanto o saldo existente quanto as receitas futuras do fundo sejam recolhidos à CUTN.

218. Em consequência, a proposta de determinação formulada no relatório preliminar deve ser endereçada tão somente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico, sendo no sentido de que, no prazo máximo de trinta dias, sejam adotadas as providências necessárias para que não haja apropriação ou transferência de valores àquele fundo sem que seja obedecida a legislação afeta às finanças públicas.

219. Desse modo, **a proposta de encaminhamento em relação ao FNDIT** é:

- Determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que, em articulação com o Ministério da Fazenda, com o Conselho Diretor do fundo e com os órgãos e entidades interessados, adote, no prazo máximo de trinta dias, as providências necessárias ao exato cumprimento da legislação no que concerne: ao princípio da Unidade de Caixa (Lei 4.320/1964, art. 56 e Decreto-lei 93.872/1986, arts. 1º e 2º); aos princípios orçamentários da Unidade (Constituição Federal, art. 165, §5º e Lei 4.320/1964, art. 2º); Universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º) e Anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); ao princípio da separação dos poderes, sob a perspectiva de divisão de atribuições constitucionais (Constituição Federal art. 2º, c/c art. 60, § 4º, III e art. 166); à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária (Constituição Federal, art. 167, I e II); à responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1, §1º); à gestão fiscal transparente (Constituição Federal art. 163-A e LC 101/200, art. 48 e 48-A); ao Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023, art.3º); à sustentabilidade da dívida pública (Constituição Federal art. 164-A e LC/200/2023, art. 1º, §§ 2 e 3), de modo que **não sejam apropriados ou transferidos valores ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos nas leis orçamentárias ou em leis de créditos adicionais.**

220. Quanto ao direcionamento das determinações propostas, considerando o caráter orçamentário do tema, tem-se como importante que haja a condução do Ministério do Planejamento e Orçamento. Conforme o art. 4º da Lei 10.180/2001, o MPO é o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento federal.

221. Ademais, o estabelecimento de um único órgão responsável por articular as ações em prol do cumprimento da determinação preserva a assertividade da proposta e propicia melhor condução de todo o processo necessário à correção da irregularidade.

222. A participação do Ministério da Fazenda pode se fazer necessária em função das questões financeiras atinentes ao tema, sendo a Secretaria do Tesouro Nacional o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, conforme o art. 11 da Lei 10.180/2001.

III.3. Inobservância dos princípios orçamentários e comprometimento da transparência das ações governamentais com a utilização de fundos para execução de despesas públicas ou consecução de políticas públicas

223. O uso de fundos públicos ou privados na implementação de políticas públicas ou na realização de despesas típicas da União acarreta a inobservância de diversos princípios orçamentários e o comprometimento da transparência e publicidade das ações governamentais, não interferindo nesta conclusão se os fundos são capitalizados com recursos que não transitam pelo orçamento ou com recursos oriundos de dotações orçamentárias.

III.3.1 Situação Encontrada e Critérios

224. A figura a seguir apresenta o arranjo no qual fundos são capitalizados com recursos oriundos do OGU, objetivando a realização de políticas públicas ou a execução de despesas que são de responsabilidade ou de interesse da União.

[Figura 6 - constante do Relatório de Fiscalização, à peça 241, p. 48]

225. Portanto, nesse caso, os valores aportados saem da CUTN, possuem dotações orçamentárias e registro no SIAFI (etapa 1 na figura). Contudo, a finalidade última da transferência não é a capitalização do fundo e sim a realização de uma despesa pública ou a execução de uma política pública, com um fundo assumindo essa atribuição (etapa 2 na figura).

226. Dever ser destacado que tais fundos não são fundos garantidores, isto é, não foram criados com o objetivo de prover garantias em políticas públicas de concessão de crédito. Ao reverso, participam das políticas públicas e das despesas públicas assumindo atribuições que seriam da CUTN, do OGU e do SIAFI, convertendo-se, assim, em espécie de estrutura orçamentária e financeira paralela aos mecanismos usuais.

227. Assente na doutrina uma série de princípios balizadores do orçamento público, a exemplo de: Unidade, Universalidade, Totalidade, Periodicidade, Exclusividade, Especialização, Orçamento Bruto, Exatidão ou realismo orçamentário, Unidade de Caixa, Equilíbrio Orçamentário, Legalidade e Publicidade.

228. Positivados na Lei 4.320/1964, estão explícitos os princípios: da Universalidade (arts. 2º, 3º e 4º), ou seja, o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado; da Unidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

(art. 2º), isto é, o orçamento deve ser único; da Anualidade (art. 2º), que define a periodicidade anual do orçamento; da Especificação (art. 5º), que veda a consignação de dotações globais para atendimento de quaisquer despesas; e do Orçamento Bruto (art. 6º), segundo qual não se pode realizar deduções nas receitas estimadas e nas despesas fixadas no orçamento.

229. Há ainda o princípio da Unidade de Caixa, que veda a fragmentação para criação de caixas especiais (art. 56 da Lei 4.320/1964).

230. O mecanismo de realização de despesas públicas tendo como intermediário um fundo afronta diretamente os princípios da Unidade, da Universalidade, da Anualidade, da Especificação e da Legalidade orçamentária, além do princípio da Unidade de Caixa. Além disso, contraia o art. 167, inciso I, da Constituição Federal, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária e, também, o § 1º do inciso XIV do mesmo artigo, que estabelece que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão.

231. Além disso, atinge o próprio inciso XIV do art. 167 à medida que o dispositivo restringe a criação de fundos, como se verá o item III.3.2.5.

232. No que concerne à legislação orçamentária, então, o presente mecanismo contraria o ordenamento jurídico vigente de forma semelhante ao mecanismo descrito no tópico III.2, antecedente (vide Figura 5). Isso porque, nos dois casos, o fundo que participa do arranjo torna-se uma estrutura orçamentária e financeira paralela ao sistema constituído pela CUTN, pelo OGU e pelo SIAFI.

233. As implicações para a transparência e divulgação das ações governamentais também se mostram semelhantes nos dois mecanismos: tanto naqueles em que os fundos são alimentados por receitas que não passam pelo orçamento (Figura 5), quanto nos casos em que os recursos derivam de dotações orçamentárias (Figura 6). Com efeito, a ausência de registro orçamentário e financeiro das despesas executadas por esses fundos representa um obstáculo adicional à transparência da gestão fiscal.

234. Nessa configuração, a publicidade das informações passa a depender da iniciativa dos próprios gestores dos fundos, que definem, segundo critérios próprios, os prazos, a forma de acesso e o nível de detalhamento das informações. Tal cenário compromete o controle interno, externo e social das ações governamentais.

235. Outro aspecto é que, sendo as despesas dos fundos registradas em sistema informatizado próprio e não no SIAFI, há necessidade de que estes sistemas sejam previamente auditados, para fins de certificação da regularidade dos gastos. O uso do SIAFI, além de prover registro automático das despesas, assegura a separação de tarefas entre o executor dessas despesas e o registro contábil da execução.

236. Ademais, o SIAFI possui capacidade de identificar a responsabilidade por cada operação realizada no sistema e viabiliza a existência de controles automatizados, que verificam a conformidade das operações com as normas e limites orçamentários estabelecidos, por exemplo.

237. De se destacar, neste contexto, o relevo que a LRF confere ao sistema orçamentário como instrumento de transparência da gestão fiscal:

> 'Art. 48. São **instrumentos de transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, **orçamentos** e leis de diretrizes orçamentárias**;** as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
>
> § 1º A transparência será assegurada também mediante:
>
> I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
>
> II - **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

> **informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;** e
>
> III - **adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A**.
>
> § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.
>
> (…)
>
> Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:
>
> I - **quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa,** no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
>
> II - **quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras,** inclusive referente a recursos extraordinários.'
>
> (grifamos)

238. Na mesma direção o que dispõe o art. 163-A da CF/1988, incluído na Carta Magna por meio da Emenda Constitucional 108/2020:

> 'Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e **dados** contábeis, **orçamentários e fiscais**, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a **rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados,** os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.'
>
> (grifamos)

239. Portanto, o uso de fundos públicos ou privados na implementação de políticas públicas ou na realização de despesas típicas da União acarreta a inobservância de diversos princípios orçamentários e o comprometimento da transparência e publicidade das ações governamentais, não interferindo nesta conclusão se os fundos são capitalizados com recursos que não transitam pelo orçamento ou com recursos oriundos de dotações orçamentárias.

240. Há diferença, contudo, no que se refere ao cumprimento das regras fiscais. Como visto, no arranjo em que os fundos recebem recursos fora do orçamento, existe uma fuga direta ao cumprimento da meta de resultado primário e do limite para dotações de despesas primárias (Regime Fiscal Sustentável - LC 200/2023). No arranjo em que os fundos recebem recursos orçamentários não se pode afirmar que haja o descumprimento por via direta dessas regras, uma vez que os aportes que chegam ao fundo estão sujeitos aos regramentos fiscais.

241. Tal fato não significa, todavia, que não haja implicações em relação às regras fiscais. Os recursos, uma vez aportados nos fundos, deixam de impactar os limites impostos pela LC 200/2023 - Regime Fiscal Sustentável e não são mais considerados para fins de apuração das metas de resultado primário. Disso resulta que fundos podem ser capitalizados em determinado exercício em que haja maior espaço fiscal, para serem utilizados ao longo de outros exercícios, ou seja, os fundos funcionam como espécie de reserva de valores que não mais estão sujeitas a quaisquer restrições fiscais para sua execução.

242. Desse modo, esses valores também escapam ao controle fiscal estabelecido no art. 9º da LRF,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

pois não estão sujeitos às restrições de empenho e movimentação financeira aplicáveis nos casos de frustração de receita ou de aumento de despesas ao longo do exercício.

243. Outra regra fiscal cuja verificação de cumprimento é afetada por este arranjo é a denominada Regra de Ouro, disciplinada no art. 167, inciso III, da CF/1988 e que veda que os ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida).

244. Os aportes orçamentários feitos nos fundos são classificados como inversões financeiras, sendo, portanto, despesas de capital. Mas a finalidade última do aporte pode ser, em verdade, a realização de uma despesa corrente.

245. Assim, há um aumento artificial no volume de despesas de capital, que favorece ao cumprimento da Regra de Ouro quando de sua apuração.

III.3.2 Evidências e Análise

246. São evidências do mecanismo descrito todos os fundos utilizados para financiamento de políticas públicas ou execução de despesas públicas.

247. Os fundos alimentados com receitas que não transitam pela CUTN e pelo orçamento foram objeto de descrição no tópico III.2, antecedente: Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico; Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União e Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio. Ainda o Fundo Rio Doce, que será objeto do tópico III.4, subsequente.

248. Quanto aos fundos aptos a receberem recursos orçamentários, foram identificados três nesta condição, o Fipem, o Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos e o Fundo de Investimento em Infraestrutura Social. Como se detalha a seguir, os três fundos estão habilitados a receber também valores que não transitam pela CUTN e não constam do OGU.

III.3.2.1 Fipem

249. Já detalhado no tópico precedente, cabe ainda acrescentar em relação ao **Fipem** que há previsão na Lei 14.818/2024 para que o Fundo receba valores oriundos de dotações orçamentárias e de recursos que não transitam pelo orçamento, advindos diretamente do FGO e do FGEDUC, dois fundos garantidores privados da União.

250. Em 2023, foram transferidos ao fundo R$ 6,1 bilhões, no âmbito da ação orçamentária 00W2 - Integralização de Cotas pela União em Fundo Privado com o Objetivo de Custear e Gerir Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio. Embora transferidos em 2023, os valores só foram despendidos de fato no Programa Pé-de-Meia ao longo do exercício de 2024.

251. A transferência foi classificada na Categoria Econômica 4, Despesas de Capital e do Grupo Natureza de Despesa 5, Inversões Financeiras, muito embora o objetivo final da transferência seja o pagamento do auxílio estabelecido no Programa Pé-de-Meia, ou seja, uma despesa corrente.

252. Não obstante constassem do OGU, os valores não estiveram sujeitos aos limites impostos pelo Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023), em virtude a excepcionalização concedida por meio da LC 203/2023, que criou a exceção adicional para o Programa Pé-de-Meia válida apenas para o exercício de 2023.

253. Como já relatado, no projeto de lei orçamentária para o próximo exercício, PLOA 2026, consta proposta a dotação orçamentária de R$ 12 bilhões para integralização de cotas do Fipem. Em sendo ratificado que doravante o Programa Pé-de-Meia será custeado integralmente com recursos oriundos do OGU, restaria ainda um ponto de controvérsia remanescente em relação ao Fipem: a sua essencialidade para o funcionamento do Programa Pé-de-Meia.

254. Com relação a esse tema, há dois argumentos principais pela manutenção do Fipem. O primeiro é em relação ao acesso aos recursos do programa por parte dos beneficiários, em que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

existência do fundo seria uma forma de assegurar o recebimento do benefício, e sua ausência poderia implicar descrédito quanto ao acesso futuro aos recursos, minando a eficiência do programa.

255. Entretanto, verifica-se que tal argumento não deve prosperar. O Programa Pé-de-Meia é operacionalizado consoante o art. 8º do Decreto 11.901/2024 e o art. 14 da Portaria MEC 83/2024, que determinam que o pagamento dos benefícios seja feito em conta em nome do estudante, de natureza pessoal e intransferível.

256. As informações constantes do sítio da Caixa corroboram que o pagamento do benefício é feito exclusivamente por crédito em conta Poupança Social Digital ou Poupança CAIXA Tem, em nome do estudante, independentemente de sua idade (https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/pe-de-meia/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx).

257. Assim, o Programa Pé-de-Meia pode ser operacionalizado com os recursos sendo dirigidos diretamente do OGU para as contas dos beneficiários, sem prévio trânsito pelo Fipem, não havendo razão para se acreditar que tal prática possa ocasionar descrédito quanto ao acesso futuro aos recursos, minando a eficiência do programa.

258. Destaque-se que o benefício conclusão, no valor de R$ 1.000,00 por ano concluído do ensino médio, também é depositado na conta individual do estudante ao término de cada ano, ainda que só possa ser resgatado após a conclusão do ensino médio. Ou seja, conclui-se que o Fipem funciona como mero intermediário dos recursos entre o orçamento público e a conta do beneficiário, recebendo remuneração do erário para tanto.

259. De fato, a utilização do Fipem acarreta custo adicional ao erário, correspondente à taxa de administração devida à Caixa, gestora do fundo. Em 2024, foram pagos à Caixa R$ 7,38 milhões a título de taxa de administração (peça 235) e, em 2025, até outubro, o montante já atinge R$ 6,65 milhões (peça 236). A tarifa do agente financeiro, que também é a Caixa Econômica Federal, somou R$ 53,86 milhões em 2024 e R$ 69,53 milhões até outubro de 2025. Diante desses números, cabe ressaltar que tal escolha operacional vai de encontro ao princípio da economicidade (art. 70 da CF/1988), uma vez que tais custos operacionais seriam minimizados se o programa fosse executado integralmente via orçamento.

260. O segundo argumento acerca da imprescindibilidade do Fipem é a possibilidade de outros entes federados contribuírem com recursos para o programa. Quanto a isso, destaque-se que não é necessário perpetuar a existência do Fipem apenas pela expectativa de que estados e municípios possam contribuir com o programa. É preciso ponderar que há outras formas de recepcionar essas eventuais contribuições, como, por exemplo, a transferência dos valores diretamente para as contas individuais dos beneficiários na Caixa ou a regulamentação de convênio de receita, onde a União possa incorporar estes valores ao seu orçamento e destiná-los ao Programa Pé-de-Meia.

261. Conclui-se, pois, que a existência do Fipem não é essencial para a continuidade do programa Pé-de-Meia.

III.3.2.2 Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece)

262. **O Firece** é um fundo de natureza privada, criado pela Medida Provisória 1.278/2024, e regulamentado pelo Decreto 12.309/2024. A matéria foi incorporada ao PL 3.469/2024, que resultou na Lei 15.143, de 5/6/2025. O Comitê Gestor é composto pela Casa Civil, a quem compete a coordenação, pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério da Fazenda (art. 3º do Decreto 12.309/2024).

263. O Fundo é **administrado pela Caixa Econômica Federal** e tem como fonte de recursos: i) integralização de cotas; ii) resultado das aplicações financeiras dos seus recursos; iii) **doações em dinheiro, de bens móveis e imóveis ou de direitos de qualquer espécie**; iv) recursos decorrentes de acordos e ajustes celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; e v) **outras fontes definidas em estatuto** (§ 3º do art. 6º da Lei 15.143).

264. Assim, denota-se que o Firece poderá receber outros valores que não sejam oriundos do OGU,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

os provenientes de doações ou 'outras fontes'. Além disso, não há menção explícita se a integralização de cotas pela União deverá ocorrer exclusivamente pela via orçamentária ou se poderão ser aportados valores não recolhidos à CUTN ou ativos da União como forma de capitalização do Fundo.

265. Quanto à aplicação dos valores custodiados no Firece, esses são destinados a projetos de apoio à requalificação e à recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoio a empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas (art. 5º da Lei 15.143).

266. Em 2024, o Firece recebeu aporte do OGU no montante de R$ 6,5 bilhões, via crédito extraordinário (MP 1.282/2024), portanto, sem impactar os limites impostos pelo Regime Fiscal Sustentável e sem cômputo para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Isto porque a Lei Complementar 200/2023 exclui dos limites máximos de despesas discricionárias aquelas que são custeadas com valores oriundos de créditos extraordinários (art. 3º, § 2º, inciso II). O art. 65 da LRF, por seu turno, dispensa o atingimento de resultados fiscais e a limitação de empenho em casos de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.

267. Os R$ 6,5 bilhões foram transferidos ao Firece no âmbito da ação orçamentária. 00XA - Integralização de cotas pela União em fundo privado com o objetivo de apoiar a recuperação de infraestrutura nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos, sendo a transferência classificada na Categoria Econômica 4, Despesas de Capital, e no Grupo Natureza de Despesa 5, Inversões Financeiras.

268. Os valores serão destinados a obras e intervenções diversas no estado do Rio Grande do Sul, com previsão de se estenderem até o ano de 2031, conforme consta da Resolução 1 do Comitê Gestor do Firece, de 13/12/2024 (peça 105). Os objetivos pretendidos com a aplicação de recursos por intermédio do Firece poderiam ser igualmente atingidos com a utilização do OGU, posto que são usuais os mecanismos de repasse de recursos a estados e municípios por meio do orçamento federal.

269. No Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, que aprovou o Parecer Prévio relativo às Conta do Presidente da República do exercício de 2024, o tema da capitalização do Firece com recursos de créditos extraordinários foi abordado:

> 'Do ponto de vista fiscal, a medida gerou impacto direto no exercício de 2024: os R$ 6,5 bilhões foram autorizados, pagos e contabilizados em 2024, mas excluídos da apuração da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias: caso fosse adotada a sistemática tradicional, as despesas futuras do Firece deveriam constar nas respectivas LOAs e estariam sujeitas ao controle fiscal ordinário.
>
> Na prática, a medida agravou o resultado fiscal de 2024, sem afetar o cumprimento da meta, ao mesmo tempo em que gerou folga fiscal para os exercícios seguintes, permitindo que as despesas plurianuais do Firece não concorram com o limite de gastos da União nos anos de sua execução, o que pode comprometer o espaço fiscal de outras políticas públicas.
>
> Em suma, a opção atípica de financiar política pública plurianual por meio de créditos extraordinários, excluídos das regras fiscais vigentes, aumenta o endividamento de curto prazo, fragiliza a credibilidade do arcabouço fiscal e fere os princípios do direito financeiro nacional.'

270. Diante das contatações, foi consignado no Parecer Prévio uma irregularidade, vazada nos seguintes termos:

> 'Descumprimento do art. 27 do Decreto 93.872/1986 e inobservância do princípio da anualidade orçamentária e dos preceitos estabelecidos na LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) na abertura de crédito extraordinário destinado à execução de despesas plurianuais sob responsabilidade do Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece) - MP 1.282/2024, além de a urgência da execução dessas despesas ,não restar comprovada, conforme estabelece o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, considerando que esses recursos serão utilizados até 2031.'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

271. De fato, admitir que um crédito extraordinário de um determinado exercício seja convertido em aporte a um fundo privado que continuará executando obras por vários anos, sem nova autorização orçamentária específica para cada exercício, equivale a esvaziar a centralidade da LOA como lei de meios e a retirar a subordinação da política fiscal ao ciclo anual de controle democrático.

272. O argumento de que as despesas extraordinárias foram registradas no orçamento com impacto sobre o resultado primário não resolve o problema jurídico central, pois apenas o aporte inicial transita pelo orçamento fiscal, enquanto a totalidade da despesa finalística passa a ser realizada pelo fundo, fora da LOA. Cria-se, assim, uma assimetria: o setor público registra hoje o impacto primário da integralização, mas a despesa pública efetiva, ou seja, as obras de reconstrução e adaptação, será executada futuramente sem sujeição plena às metas anuais de resultado, à programação financeira anual e às prioridades fixadas pelo Parlamento em cada exercício.

273. Assim, do ponto de vista categórico das finanças públicas, trata-se de um típico 'orçamento paralelo plurianual', incompatível com os princípios da Universalidade e da Unidade orçamentária, que exigem que todas as despesas públicas sejam submetidas ao crivo anual da LOA.

274. Caso o Poder Executivo federal entenda adequada e necessária a instituição do modelo de orçamento plurianual no País, então deve propor ao Congresso Nacional a alteração da legislação que ora ordena as finanças públicas, compatibilizando o modelo com o ordenamento jurídico, notadamente, com as regras fiscais existentes.

275. Registre-se ainda que recentemente foi encaminhada a este Tribunal uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN) requerendo ao TCU a realização de 'auditoria para avaliar a regularidade orçamentária dos programas governamentais instituídos pela Medida Provisória 1.278, de 11 de dezembro de 2024, considerando possíveis impactos sobre as regras fiscais'.

276. O Acórdão 1.264/2025-TCU- Plenário, relator, ministro Walton Alencar Rodrigues, ao reconhecer a conexão direta do objeto da SNC com o escopo desta fiscalização em curso, decidiu pelo sobrestamento do processo supracitado (TC 005.011/202-6) e criou obrigação à AudFiscal nos seguintes termos:

9.6. ordenar à AudFiscal que, por ocasião do julgamento do mérito do TC 025.632/2024-8, dê ciência a este Relator da decisão, bem como das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da solicitação objeto deste processo;

III.3.2.3 Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS)

277. **O FIIS** é um fundo de natureza pública, criado pela Lei 14.947/2024 (Projeto de Lei 858/2024) e regulamentado pelo Decreto 12.157/2024. O Comitê Gestor do Fundo é composto por representantes: i) da Casa Civil, a quem compete a coordenação; ii) do Ministério da Educação; iii) do Ministério da Fazenda; iv) do Ministério da Justiça e Segurança Pública; v) do Ministério da Saúde; e vi) do BNDES (art. 3º do decreto).

278. Quanto às receitas, o FIIS possui como fonte de recursos: i) dotações consignadas na lei orçamentária anual (LOA) da União e em seus créditos adicionais; ii) recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; iii) **empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais**; iv) reversão de saldos anuais não aplicados; e v) **recursos de outras fontes** (art. 2º da Lei 14.947).

279. Portanto, resta claro que o FIIS poderá receber outros valores que não sejam oriundos do OGU, sendo isso assente na lei que institui o Fundo. Caso não houvesse tal possibilidade, bastaria o art. 2º da lei ter restrito as receitas do Fundo ao disposto em seu inciso I, ou seja, as dotações consignadas na LOA.

280. O Fundo aplica os valores obtidos em: i) universalização da educação infantil, da educação fundamental e do ensino médio; ii) atenção à saúde pública primária e à saúde especializada; iii) segurança pública, em especial para melhoria de gestão e para prevenção; iv) outras atividades de relevante interesse social, conforme regulamentação do Comitê Gestor (art. 4º, § 4º da Lei 14.947).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

281. Os recursos poderão ser aplicados tanto em apoio financeiro não reembolsável a projetos de investimento em educação, saúde e segurança pública, aprovados pelo Comitê Gestor do FIIS, quanto em apoio financeiro reembolsável (empréstimos), tendo como **agente financeiro o BNDES.**

282. O § 5º do art. 4º da Lei 14.947/2024 estabelece que a aplicação dos recursos será feita por meio de dotação consignada na LOA ou em lei de créditos adicionais. Contudo, o § 2º do mesmo art. 4º estabelece que os valores não reembolsáveis 'podem ser aplicados diretamente pelos Ministérios da Educação, da Saúde e da Justiça e Segurança Pública ou **transferidos mediante convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos previstos em lei**.'

283. Desse modo, existe a possibilidade de que os recursos do Fundo sejam transferidos a terceiros, mediante os instrumentos próprios, sem que os valores constem no OGU.

284. Careceria de sentido se o FIIS fosse alimentado exclusivamente com fonte de recursos orçamentários e os dispêndios não reembolsáveis do Fundo ocorressem também exclusivamente pela via orçamentária, sendo o que se vislumbra da legislação é tanto a possibilidade de o fundo ser capitalizado com valores que não transitaram pelo orçamento quanto a transferência de valores do Fundo ocorrer diretamente, sem trânsito orçamentário, para os beneficiários de convênios, termos de parceria, acordos e instrumentos congêneres.

285. Ademais, não se avistam razões por que valores não reembolsáveis aplicados diretamente pelos Ministérios da Educação, da Saúde e da Justiça e Segurança Pública ou transferidos mediante convênios ou outros instrumentos tenham que ocorrer por intermédio de um fundo, seja ele público ou privado. Estas são operações corriqueiras da administração pública realizadas todas via OGU.

286. Quanto às aplicações em recursos reembolsáveis, o parágrafo único do art. 6º estabelece que o BNDES poderá habilitar outros agentes financeiros ou *fintechs*, públicos ou privados, para atuar nas operações de financiamento com recursos do FIIS, desde que os riscos da atuação sejam suportados por esses agentes financeiros.

287. Neste cenário, com o risco de crédito não sendo suportado pelo Fundo, ainda que os recursos tenham trânsito orçamentário, os dispêndios serão classificados como despesas financeiras, ou seja, sem impacto primário. Este tipo de operação consiste, assim, em meio de expansão fiscal sem que ocorra impacto imediato na dívida pública.

288. Embora a aplicação de recursos de fundos públicos em políticas públicas de concessão de crédito não implique, *a priori*, em desrespeito à legislação, existe impacto fiscal a médio e longo prazos, representado pelos eventuais benefícios creditícios concedidos. Este tema será detalhado no tópico III.5 do presente relatório.

289. De fato, no que concerne às operações reembolsáveis do FIIS, o mecanismo de transferência de recursos do fundo para o BNDES, mesmo com trânsito orçamentário inicial, emula a lógica de operações já analisadas por este TCU. O Acórdão 56/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, examinou os empréstimos do Tesouro ao BNDES mediante emissão direta de títulos públicos sem previsão orçamentária e os classificou como irregulares, determinando a devolução integral dos saldos devedores.

290. Naquele caso, o Governo Federal financiou o BNDES mediante aportes como operações de crédito sem o trânsito pelo orçamento, em afronta à LRF e outros pressupostos do Direito Financeiro. No arranjo atual, com o FIIS, alterou-se a forma, contornando a objeção formal. Embora haja uma dotação orçamentária aprovada, a exemplo dos R$ 10 bilhões consignados na LOA 2025 ao FIIS, classificados como despesas financeiras, a essência da prática permanece.

291. Explica-se: o FIIS transfere recursos a uma instituição financeira pública, BNDES, para concessão de crédito a terceiros, com benefício creditício, implícito, e sem controle direto e específico do Legislativo sobre as operações.

292. Como as transferências são contabilizadas como despesas financeiras, não são computadas como despesa primária, gerando a impressão de neutralidade no resultado fiscal corrente. Com isso, viabiliza-se o incremento do gasto público sem óbices nas regras fiscais, que são baseadas no gasto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

primário. No entanto, tal como nas operações anteriores, existe um custo fiscal real, só que difuso e diferido no tempo, representado pelos benefícios creditícios.

293. Com efeito, os benefícios creditícios concedidos via FIIS não são hipotéticos, já foram quantificados oficialmente e implicam ônus fiscal relevante. A Resolução CMN 5.256/2025 (peça 231), que regulamenta as condições dos financiamentos com recursos do FIIS, apresentou a estimativa do subsídio creditício envolvido. Para uma alocação de R$ 10 bilhões, prevista para 2025, o subsídio implícito, em valor presente, foi calculado em R$ 1,6 bilhão. Esse montante equivale a 19,4% do desembolso no caso das linhas com juros subsidiados de 5% a.a., ou a 12,6% se aplicadas taxas de 7% a.a., ambas inferiores às taxas de mercado e ao custo de captação da União. Observa-se, portanto, a transferência direta de riqueza em favor dos tomadores de crédito ou mesmo dos intermediários financeiros, às custas do erário, via juros abaixo dos valores de mercado.

294. Trata-se, pois, de um gasto público disfarçado em forma de condição financeira favorecida que se materializa, ao longo do tempo, na trajetória da dívida pública e na necessidade de maior esforço fiscal futuro, exatamente na linha descrita no relatório preliminar, no capítulo III.5, sobre impacto fiscal do uso de fundos em políticas de concessão de crédito. Ao invisibilizar o subsídio no orçamento, esvazia-se o princípio da transparência fiscal (LRF, art. 48 e 48-A) e fragiliza-se a capacidade de o Parlamento deliberar conscientemente sobre o volume e o direcionamento do gasto público.

295. A existência do FIIS como intermediário para envio de recursos ao BNDES impõe camada adicional de opacidade em toda a operação, que prescinde da existência do fundo para ser realizada. De fato, a existência do FIIS não é condição jurídica para que a União empreste ao BNDES. Isso poderia ocorrer por contratos diretos, com dotações orçamentárias específicas, sem necessidade de um fundo que termina por obscurecer as decisões. A retirada da intermediação do fundo propiciará debates muito mais transparentes acerca dos montantes e condições das transferências de valores do Tesouro Nacional para o BNDES.

III.3.2.4 Comprometimento da transparência das ações governamentais e da rastreabilidade da aplicação dos recursos com a utilização de fundos para execução de despesas públicas ou consecução de políticas públicas

296. O sistema composto pela CUTN, pelo OGU e pelo SIAFI não se presta exclusivamente a planejar e registrar fluxos financeiros decorrentes de receitas e despesas. Antes disso, é sobretudo um meio de controle legislativo e social sobre as ações do Estado.

297. É por esse sistema que se materializam grande parte das atividades de controle externo previstas nos arts. 70 a 72 da Constituição Federal, não apenas com relação a fluxos financeiros, mas também quanto a legalidade, legitimidade e economicidade das ações que envolvem o patrimônio público, de maneira ampla.

298. O sistema é, também, parte fundamental na verificação de cumprimento dos princípios que regem a administração, explicitamente ditados no art. 37 da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

299. No caso ora em análise, há o estabelecimento de uma pluralidade orçamentária e financeira, representada por diversos fundos públicos ou privados realizando despesas públicas ou executando políticas públicas.

300. Não se desconhece que os fundos possam adotar mecanismos próprios de transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos. Não obstante, nesta hipótese estar-se-ia diante de uma pluralidade também de tais mecanismos, adotados segundo conveniência e oportunidade dos gestores dos fundos, mediante parâmetros próprios das informações e dados a serem divulgados. Esta multiplicidade de sistemas está em contradição com a obrigatoriedade da existência de um **sistema integrado de administração financeira e controle** (LRF, art. 48, § 1º, inciso III) que assegure a **rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados** (CF/1988, art. 163-A).

301. A criação de cinco fundos privados e um fundo público, no último biênio, com o intuito de executar despesas públicas ou implementar políticas públicas ocorre em um momento em que se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

busca maior transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos alocados no orçamento pelo Parlamento Federal.

302. Decerto, em dezembro de 2022 o STF se pronunciou pela inconstitucionalidade das emendas de relator-geral do PLOA, gravadas com o identificador de resultado primário RP 9, em prática que comumente se passou a denominar de 'Orçamento Secreto'.

303. O Acórdão (peca 106) que deliberou pela incompatibilidade das emendas RP 9 com a CF/1998, foi adotado no âmbito das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850, 851, 854 e 1.004, de relatoria da então Ministra Rosa Weber. Naquela decisão o STF deu grande relevo aos aspectos vinculados à necessidade de publicidade, transparência e rastreabilidade na aplicação de recursos públicos. Nesta direção inclusive, há destaque já na ementa do Acórdão (peca 106, p.3):

> '5. O elevado coeficiente de discricionariedade existente na definição dos programas e ações estatais, assim como na escolha dos gastos necessários a sua execução, acentua ainda mais o ônus pertencente aos Poderes Públicos de observarem o **dever de transparência na execução do orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas, precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo**, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de controle administrativo interno, dos órgãos de fiscalização externa (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário) e da vigilância social exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral.'
>
> (grifamos)

304. No que concerne à transparência da gestão fiscal, traz o Acórdão (peca 106, p.103-104):

> '103. Conferindo densidade específica, no âmbito das finanças públicas, ao princípio da publicidade administrativa, o art. 163-A da Constituição da República determina a todos os entes federativos, sem excluir a União, a disponibilização de suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de modo apto a garantir a **rastreabilidade**, a **comparabilidade** e a **publicidade** dos **dados**. A tais dados, exige o preceito constitucional, há de ser dado **amplo acesso público**. Toda decisão alocativa de recursos públicos há de estar registrada e disponível ao conhecimento público.
>
> Como mandamentos de extração constitucional, a publicidade e a transparência impõem-se em todas as etapas da atividade financeira do Estado, abrangendo tanto a arrecadação como a despesa pública. Além dos princípios da máxima divulgação, da boa-fé, da transparência ativa e demais consectários do primado do direito à informação, **positivados** tanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto 678/1992) quanto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001) **adota parâmetros rigorosos de transparência** com os gastos públicos.
>
> Como esclarecem com maestria Gilmar Ferreira Mendes e Celso de Barros Correia Neto, em sede doutrinária, o dever de transparência permeia toda a atividade financeira do Estado, repercutindo nas diversas etapas do ciclo orçamentário e do gasto do dinheiro público ('Transparência Fiscal', em 'Tratado de Direito Financeiro', coordenado por Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valter do Nascimento, vol. 1, pág. 190, Saraiva, 2013):
>
> '**Na vertente das despesas públicas, o princípio da transparência fiscal aponta para**: **(1)** abertura e participação social na elaboração da lei orçamentária e nos debates que a precedem; **(2)** clareza na formulação legislativa das leis orçamentárias; **(3)** sinceridade, completude e precisão na fixação das estimativas e dos objetivos orçamentários; e **(5)** transparência na execução do orçamento e da divulgação dos dados a ela relativa. **A transparência fiscal deve estar no processo de elaboração da lei, no próprio texto legal e em sua execução**'.
>
> (…)
>
> Sob a vertente da clareza, a transparência reivindica que o orçamento seja compreensível e descomplicado, acessível à população e aberto aos responsáveis pelo controle. Opõe-se à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

formulação de orçamentos 'caixa-preta', 'secretos' e às siglas misteriosas que ocultam segredos inconfessáveis. Nas palavras de Ricardo Lobo Torres ('O Orçamento na Constituição', p. 192, Renovar, 1995):

'O Princípio da clareza ou da transparência recomenda que o orçamento organize entradas e as despesas com transparência e fidelidade. **Condena as classificações tortuosas e distanciadas da técnica e os incentivos encobertos ou camuflados.**'

(…)

A quarta vertente, direcionada à ampla divulgação dos documentos orçamentários, destaca a função dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias como instrumentos de transparência da gestão fiscal (LRF, art. 48, caput). A mera publicação formal desses documentos, por si só, não satisfaz o critério da transparência. A ampla divulgação exige a exposição completa, oportuna e acessível dos dados, a ser realizada de modo transparente.

Por fim, a transparência deve abranger a execução orçamentária e os dados a ela referentes. Nessa altura do ciclo orçamentário, o exercício do controle social e a exigência de transparência assumem a maior relevância, pois é justamente na execução do orçamento, mais precisamente na fase de empenho das despesas, que as dotações genericamente previstas para a educação e outros serviços essenciais transformam-se em 'kits de robótica'.

104. Tal como bem apontado pelo Tribunal de Contas da União, as despesas oriundas de emendas do Relator (RP 9) não satisfazem os critérios informadores da transparência fiscal.'

(grifos originais)

305. Após o trânsito em julgado da decisão colegiada do STF, ante indícios de descumprimento daquela decisão de mérito, uma série de encaminhamentos em relação às despesas públicas alocadas por intermédio de emendas parlamentares têm sido adotadas no âmbito da ADPF 854, atualmente relatada pelo Ministro Flávio Dino.

306. Em decisão prolatada em 2/12/2024 (peça 107) o relator da ADPF 854, ao resumir a tramitação processual, menciona a existência ainda de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), todas de sua relatoria, que versam sobre temas correlatos ao da ADPF 854: ADI 7.688, 7.695 e 7.697. Com relação à ADI 7688 (peça 107, p. 6):

'7. Em tema conexo, no âmbito da ADI 7688, concedi, em parte, a medida cautelar requerida, a fim de determinar **condição à execução de RP 6 (transferências especiais - 'emendas PIX')**, da seguinte forma:

'1) que, doravante, **as transferências especiais ('emendas PIX') somente sejam realizadas com o atendimento aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade** (art. 163-A da Constituição), conforme regulamentação administrativa de competência constitucional do Poder Executivo (art. 84, incs. II e IV, da CF).' (e-doc. 24 da ADI 7688)'

(grifos originais)

307. No que concerne à ADI 7.695 (peça 107, p. 7):

'8. Na ADI 7695, em sede liminar, reafirmei que a execução das transferências especiais ('emendas PIX') está condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), conforme citada decisão na ADI 7688, e admiti, excepcionalmente, a execução de 'emendas PIX' no caso de obras já em andamento e de calamidade pública, desde que seguidos critérios e condições constantes na decisão (e-doc. 14 da ADI 7695).'

308. Em referência à ADI 7.697 (peça 107, p. 8-9):

'9. Na decisão cautelar que proferi na ADI 7697, determinei a suspensão da execução das designadas 'emendas impositivas', quais sejam as RP 6 (incluindo as 'emendas PIX') e RP 7 ('emendas de bancada'), nos seguintes termos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

> "3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue:
>
> a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;
>
> b) **Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual**;
>
> c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;
>
> d) **Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento**;
>
> e) **Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.** A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida." (e-doc. 11da ADI 7697)'

(grifamos)

309. Conclui o Ministro Flávio Dino que as decisões citadas foram referendadas pelo Plenário do STF e remanescem válidas, mencionando que a continuidade da execução das emendas de comissão (identificador RP 8), de restos a pagar de emendas do relator-geral (RP 9), de emendas de bancada (RP 7) e de emendas individuais (RP 6), incluindo as transferências especiais ('emendas PIX'), estão condicionadas ao pleno atendimento dos requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade (peça 107, p. 12).

310. As emendas parlamentares promovem a alocação de dotações nas leis orçamentárias anuais objetivando a realização de alguma despesa pública ou o financiamento de políticas públicas. Possuem, portanto, trânsito orçamentário. Nada obstante, como amplamente demonstrado nas decisões adotadas no âmbito da ADPF 854 e das ADI 7.688, 7.695 e 7.697, somente podem ser executadas se atendidos os requisitos do ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional vigente para as finanças públicas, em especial os pressupostos de transparência e rastreabilidade que permitam o controle e publicidade do gasto público.

311. No caso concreto trazido no presente relatório, verifica-se a criação de fundos destinados à realização despesas públicas ou de implementação de políticas públicas sem que haja o trânsito orçamentário dos pagamentos finalísticos, ainda que eventualmente os fundos sejam capitalizados com recursos orçamentários. Este contexto é, então, contraditório à busca por maior transparência e rastreabilidade na aplicação de recursos públicos.

312. Para além da maior obscuridade, a prática da execução de gastos por intermédio de fundos é capaz de criar diferentes categorias de dispêndios, não estando os valores depositados no fundo sujeitos a bloqueios e contingenciamentos (LRF, art. 9º), por exemplo, além de maior flexibilidade na execução financeira e na própria decisão sobre a alocação dos recursos.

313. Dessa forma, fica estabelecido, dentro da mesma esfera do Poder Executivo, gastos que possuem condição de privilégio perante os demais, não porque tenham sido priorizados no processo de planejamento e orçamento fixado no ordenamento jurídico, mas sim porque são executados via fundos privados ou públicos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

314. O tema de não ser cabível a criação de distintas categorias de despesas, com o objetivo de obtenção de tratamento privilegiado perante as demais, surge também na já mencionada decisão do relator da ADPF 854, adotada em dezembro de 2024, tendo o Ministro Flávio Dino explicitado na ocasião que (peça 107, p. 57):

> '90. Entre os princípios orçamentários com fundamento constitucional, destaco o princípio da **Unidade do Orçamento**, segundo o qual toda a programação orçamentária deve estar integrada em um único diploma para cada ente federativo, em proveito da segurança jurídica (art. 165, § 5º, da CF). Em virtude dele, **é imperativo concluir que existe apenas um OGU**, no qual devem estar previstas as receitas e despesas referentes a um exercício financeiro.
>
> 91. Nesse sentido, o Congresso Nacional, em boa hora, optou por instituir uma salutar simetria entre as dotações discricionárias do Executivo e as emendas parlamentares **no art. 14 da LC 210/2024**, que assim dispõe:
>
> "Art. 14. É vedada a imposição de regra, restrição ou impedimento às emendas parlamentares que não sejam aplicáveis às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo."
>
> 92. **Trata-se de um imperativo lógico derivado do fato de - na Constituição - existir apenas um único OGU, e não dois, conforme ressaltado**. Ou seja, não há fundamento constitucional para um regramento excepcional referente às 'emendas parlamentares', as quais versam exatamente sobre propostas oriundas de Deputados e Senadores a serem incluídas nas despesas discricionárias do País. Evidentemente, tal equivalência deve ser recíproca: **quaisquer regras, restrições ou impedimentos às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo são aplicáveis ao conjunto das emendas parlamentares.'**
>
> (grifos originais)

315. Ante o exposto, constata-se que a utilização de fundos para execução de despesas públicas ou consecução de políticas públicas caminha na direção oposta do que requer a sociedade e do que tem sido deliberado no âmbito do STF, da necessidade de maior transparência, rastreabilidade e responsabilização (*accountability*) na aplicação dos recursos públicos.

III.3.2.5 Da prescindibilidade da criação de fundos para realização de despesas ou execução de políticas públicas

316. A tabela a seguir apresenta uma síntese de como são aplicados os recursos de cada fundo, sendo o Fundo Rio Doce abordado no item III.4 subsequente.

Tabela 1 - Despesas e Políticas Públicas executadas por meio de Fundos

FUNDO	APLICAÇÃO DOS RECURSOS	NATUREZA
Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem)	Programa Pé-de-Meia - Incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, destinado à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público.	Privado
Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT)	Apoio financeiro aos programas e aos projetos prioritários de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico.	Privado
Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União (FADPU)	Aparelhamento da Defensoria Pública e capacitação profissional de seus membros e servidores.	Privado
Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos	Projetos de apoio a requalificação e a recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoio a empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação	Privado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

FUNDO	APLICAÇÃO DOS RECURSOS	NATUREZA
(Firece)	às mudanças climáticas	
Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS)	i) Universalização da educação infantil, da educação fundamental e do ensino médio; ii) Atenção à saúde pública primária e especializada; iii) Segurança pública, em especial para melhoria de gestão e para prevenção; e iv) Outras atividades de relevante interesse social, segundo regulamentação de seu Comitê Gestor.	Público
Fundo Rio Doce	Reparação, restauração, recuperação, compensação e/ou indenização, dos danos socioambientais e dos danos socioeconômicos coletivos e difusos de qualquer natureza decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão	Privado

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação de cada fundo.

317. Da detida análise da aplicação dos recursos desses fundos, constata-se que os objetivos pretendidos com a aplicação de recursos via fundos podem ser plenamente atingidos com os valores sendo aplicados via OGU, não se vislumbrando razões que impliquem na imprescindibilidade da utilização dos fundos para tanto, conforme já discorrido no curso do presente relatório.

318. Conforme art. 131, inciso III, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025):

> 'Art. 131. **Não apresentará adequação orçamentária e financeira** a proposição que:
>
> III - **crie ou autorize a criação de fundo** contábil ou institucional com recursos da União e:
>
> a) não contenha normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e controle do fundo; ou
>
> b) estabeleça **atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal**;'

319. Dispositivo de idêntico teor é encontrado na LDO 2024 - Lei 14.791/2023 (art. 134); na LDO 2023 - Lei 14.436/2022 (art. 135) e na LDO 2022 - Lei 14.194/2021 (art. 128).

320. Ao negar adequação orçamentária e financeira às proposições legislativas que criaram fundos para realizar despesas públicas ou executar políticas públicas que podem ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública, a LDO termina por atribuir caráter de irregularidade aos dispêndios realizados por intermédio destes fundos.

321. Isso é o que se depreende da leitura dos art. 15 e 16 da LRF:

> 'Art. 15. **Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público** a geração de **despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16** e 17.
>
> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
>
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento **tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual** e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.'

322. Ademais, a CF/1988 também possui dispositivo tendente a regular a criação de fundos pela administração pública, conforme art. 167, inciso XIV, incluído pela Emenda Constitucional 109/2021:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

> ‘Art. 167. São vedados:
>
> XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.’

323. A vedação constitucional é explicita somente no que concerne à criação de fundos públicos, porém, há que se perquirir os fins a que esta norma de destina. Sendo assim, fica o questionamento sobre o que justificaria a criação de fundos privados, integralizados pela União, para realizar atribuições que possam ser realizadas por execução direta de programação orçamentária e financeira, sendo que o mesmo não poderia ser feito por fundo público da mesma União.

324. Neste contexto, a criação de fundos privados para realização de despesas ou implementação de política públicas pode caracterizar meio de contornar esta e outras vedações legais, conforme já longamente demonstradas neste relatório.

III.3.2.6 Do precedente do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário

325. Em consulta formulada a este Tribunal em 2018, o então Ministro de Estado da Fazenda indagou sobre procedimentos a serem adotados diante de medidas legislativas aprovadas que estão em conflito com o ordenamento jurídico das finanças públicas.

326. A questão central levantada foi: ‘nos casos em que medidas legislativas forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente (art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, art. 112 da LDO), configurando claro conflito de normas, quais os procedimentos a serem adotados pelo gestor público?’

327. O tema do conflito entre normas jurídicas que criam fundos para realizar despesas ou executar políticas públicas e o ordenamento jurídico das finanças públicas foi tratado no item III.2.2.4, antecedente. Na ocasião foram trazidos os debates havidos no âmbito do TC 002.080/2024-9 - Acórdão 237/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, revisor Ministro Walton Alencar Rodrigues. A conclusão é que as leis complementares que regem as finanças públicas devem prevalecer sobre leis ordinárias que entrem em conflito com tais dispositivos e com a própria Constituição e que o TCU não realiza controle de constitucionalidade em abstrato ao interpretar tal conflito de normas.

328. Não obstante, considera-se relevante retornar ao tema, desta feita trazendo à colação o Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, que respondeu à consulta formulada em 2018.

329. Como já relatado, as LDOs vigentes nos últimos exercícios negam adequação orçamentária e financeira às proposições legislativas que criaram fundos para realizar despesas públicas ou executar políticas públicas que podem ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública.

330. Desse modo, **as leis que criaram os fundos mencionados neste relatório de auditoria não contam com adequação orçamentária e financeira**, nos exatos termos do dispositivo das LDOs citadas. São as normas jurídicas: Lei 14.818/2024 (Fipem); Lei 14.941/2024 (FADPU); Lei 14.902 (FNDIT); Lei 14.947/2024 (FIIS) e Lei 15.143/2025 (Firece). Ressalta-se que algumas destas leis, como a do Fipem, do FNDIT e do Firece são o resultado da conversão de medidas provisórias.

331. Conforme demonstrado no tópico precedente, ao negar adequação orçamentária e financeira às proposições legislativas que criaram fundos para realizar despesas públicas ou executar políticas públicas, a LDO termina por atribuir caráter de irregularidade aos dispêndios realizados por intermédio destes fundos, sendo isso o que se depreende da leitura dos art. 15 e 16 da LRF.

332. O caso concreto em exame possui grande aderência ao tema da consulta realizada. Lapidar, neste sentido, o voto do Ministro Raimundo Carreiro, em que descreve diálogo havido com o então Ministro da Fazenda:

> ‘(…) rememoro diálogo que tive com o então Ministro da Fazenda Eduardo Refinetti Guardia,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

> autor desta consulta, e por ele retratado em matéria publicada pelo jornal 'Estadão' de 18.07.2018, na qual o citado Ministro, em face da então recente aprovação de lei que concedia benefícios aos produtores rurais, mas sem indicar a necessária fonte de custeio dessa despesa, me fez a seguinte pergunta:
>
> - Se eu cumprir a lei aprovada pelo Congresso dando o benefício (aos produtores rurais), há o entendimento de que estarei descumprindo a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal. pode me ajudar a decidir qual lei devo descumprir?
>
> A essa indagação, respondi:
>
> - Recomendo fortemente não descumprir nem a Constituição nem a Lei de Responsabilidade Fiscal.
>
> Diante de minha resposta, disse o ministro:
>
> - O que o Congresso não pode fazer é descumprir a LRF e me obrigar a realizar despesa para a qual não temos orçamento.'

333. Ao analisar o tema do conflito entre lei ordinária aprovada sem a avaliação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro e dispositivos da LRF e da própria Constituição Federal, o relatório que embasou o Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário levanta alguns aspectos que merecem destaque.

334. De início, o fato de que o arcabouço institucional que rege as finanças estatais nasce na própria Constituição e se desdobra em leis complementares e leis orçamentárias que orientam e autorizam os gastos públicos, sendo um conjunto normativo amplo e aprovado no Parlamento com quóruns específicos e ritos próprios, que não se confundem com aqueles destinados à aprovação de leis ordinárias comuns.

335. Também o fato de que a inobservância dos requisitos preceituados na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias, e na própria Constituição Federal, atingiria o interesse jurídico tutelado por essas normas, qual seja, o da manutenção de finanças públicas equilibradas e hígidas.

336. Quando uma lei específica entra em conflito com nomas que regem as finanças públicas, impõe-se interpretação sistemática do ordenamento jurídico, para que seja adotada a providência menos gravosa para a sociedade e protegido o bem jurídico maior presente nas normas de finanças públicas, em benefício de toda a coletividade e, inclusive, das gerações futuras. Entendimento contrário representaria a desconsideração das regras que conformam o arcabouço jurídico das finanças públicas a cada nova lei ordinária que as afrontasse.

337. O Ministro-Relator, Raimundo Carreiro, assim expôs em seu Voto:

> 'E, sobre essa questão posta pelo consulente, entendo que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexequíveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO.
>
> Refiro-me, na espécie, à teoria de Pontes de Miranda relativamente aos fatos jurídicos, denominada 'Escada Ponteana', no sentido de que os fatos jurídicos perpassam, respectivamente, pelo plano da existência, plano da validade e plano da eficácia.
>
> A entrada no plano da existência ocorre com a promulgação da norma, ao passo que o plano da validade é alcançado com a compatibilidade da aludida norma com as demais normas do ordenamento jurídico. A norma, no entanto, somente entrará no plano da eficácia se houver a ocorrência concreta dos fatos que constituem o suporte fático da norma. Caso contrário, enquanto não ocorrer o suporte fático, a norma será existente, válida, mas ineficaz, na medida em que seus comandos normativos não serão capazes de produzir consequências jurídicas no mundo dos fatos (cf. MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do fato jurídico: plano da eficácia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 17).'

338. Por fim, a resposta ao consulente foi que: 'medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.'

339. Portanto, mediante o precedente do Acordão 1.907/2019, a conclusão é de que a Lei 14.818/2024 (Fipem); a Lei 14.941/2024 (FADPU); a Lei 14.902 (FNDIT); a Lei 14.947/2024 (FIIS) e Lei 15.143/2025 (Firece) não gozam de plena eficácia.

340. Como visto, não se trata de generalização do precedente. As LDOs de 2022 a 2025 afirmam taxativamente que as leis que criam fundos não possuem adequação orçamentária e financeira. O art. 15 da LRF é igualmente taxativo ao estatuir que despesas realizadas sem adequação orçamentária e financeira são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

341. A consulta que originou o Acórdão 1.907/2019 versava sobre medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira. A resposta normativa do TCU assentou que normas jurídicas aprovadas nessas condições somente podem ser aplicadas após cumpridos os requisitos da CF/1988, da LRF e da LDO.

342. Portanto, conclui-se como inteiramente válida e pertinente a aplicação do precedente do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário ao caso concreto em análise, implicando na impossibilidade de utilização de fundos públicos ou privados para realização de despesas ou consecução de políticas públicas que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal.

343. Uma vez mais é demonstrado que não há como leis ordinárias subverterem o ordenamento jurídico das finanças públicas, afastando o cumprimento de diversos princípios orçamentários e o comprometendo a transparência e a publicidade das ações governamentais.

344. Reitere-se, ainda, que a utilização de fundos para realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas atinge não apenas a Lei de Responsabilidade Fiscal, como também a Lei 4.320/1964 e a LC 200/2023 - Regime Fiscal Sustentável, sendo todas estas, leis complementares.

III.3.2.7 Das reiteradas caracterizações de receitas públicas como receitas privadas

345. Imperioso ainda consignar as reiteradas caracterizações como receitas privadas atribuídas a diversos recursos que são fontes para execução de despesas que são do encargo ou do interesse da União realizar. A tabela a seguir compila as ocasiões em que houve tal constatação, conforme levantado nos presentes autos.

Tabela 2 - Relação de ocasiões em que é atribuída natureza privada a recursos dispendidos por encargo ou interesse da União

RECEITA	DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	INSTRUMENTO QUE MENCIONA A NATUREZA DO RECURSO
Honorários advocatícios de sucumbência	Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - Remuneração de membros das carreiras da advocacia pública federal	Alegações da AGU e do CCHA no TC 027.291/2018-9 (peças 36 a 39; 40 a 43 e 61)
Recursos depositados em fundos privados da União - FGO e FGEDUC	Fipem - Programa Pé-de-Meia	Alegações da AGU no TC 024.312/2024-0 (peça 115) - Parecer 440/2024/CONJUR-MPO/CGU/AGU
Contas vinculadas à	Encargos da União em contratos de	Alegações da AGU no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

RECEITA	DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	INSTRUMENTO QUE MENCIONA A NATUREZA DO RECURSO
concessão de serviços públicos	concessão de serviços públicos	TC 008.723/2023-0 Parecer 1/2024/CNIR/CGU/AGU (peça 95)
Honorários que couberem à Defensoria Pública em suas atuações judiciais ou extrajudiciais	FADPU - Aparelhamento da Defensoria Pública e capacitação profissional de seus membros e servidores.	Lei 14.941/2024
Obrigação de pagar decorrente do acordo judicial para reparação dos danos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão	Total de R$ 49,08 bilhões destinados à União para custeio de medidas compensatórias em substituição aos programas e outros acordos anteriormente firmados e pelos danos decorrentes	Acordo judicial e Decreto 12.412/2025
Acordos substitutivos e de conversão indireta de Multas ambientais aplicadas pelo IBAMA	Projetos ambientais	Alegações da AGU no TC 020.184/2022-0 (peça 103)

Fonte: Elaboração própria

346. Não se trata, então, de caso fortuito a tentativa de caracterizar como privadas receitas que financiam despesas com atributo tipicamente público. As consequências destas ações são trazidas no presente relatório, com as implicações legais do afastamento da aplicação do sistema orçamentário constituído pela CUTN, pelo OGU e pelo SIAFI e a perda de transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos.

347. Há que se destacar, ainda, uma outra possível consequência, que é o afastamento da competência deste Tribunal de Contas da União de fiscalizar tais recursos. Efetivamente, a CF/1988 não atribui a esta Corte de Contas a jurisdição sobre recursos privados.

348. A título de exemplo cita-se o Mandado de Segurança (MS) 39.413/DF impetrado no STF pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios após a decisão deste TCU no Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira. Tratou o acórdão de embargos de declaração interpostos pela AGU, pelo CCHA e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe) em face do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes.

349. Na ocasião pretendiam os embargantes que o TCU reconhecesse a natureza privada dos recursos recolhidos ao CCHA, oriundos dos honorário advocatícios recebidos pela União em razão da sucumbência da outra parte em litígios judiciais.

350. Conforme mencionado na Decisão do STF, alegou o CCHA (peça 113, p 2):

> 'Afirma que, '*de acordo com o ato coator, portanto, o Impetrante, apesar de ser pessoa jurídica de direito privado que faz gestão de verba de natureza privada, estaria sujeito ao controle externo do Col. TCU'* (fl. 7, e-doc. 1) e que o reconhecimento do CCHA como '*ente de direito privado sem fins lucrativos e vinculado à Advocacia-Geral da União, não pertencente à Administração Pública'*, pela própria Advocacia-Geral da União, deu-se pelo *'artigo 2º da Portaria 276, de 18 de julho de 2017, da AGU - 'Portaria AGU 276/2017''* (fl. 18, e-doc. 1).
>
> Alega que o *'acórdão viola o direito líquido e certo do impetrante de não ser submetido ao controle do Col. TCU, na medida em que é pessoa jurídica de direito privado, cuja missão é a distribuição de verba igualmente privada'* (fl. 7, e-doc. 1).'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

351. Não houve resolução do mérito do MS 39.413/DF em razão de ter sido impetrado fora do prazo legal, sendo, desta forma, indeferido.

352. No caso dos fundos objetos da presente auditoria, assevera-se que, ainda que não haja no presente momento tentativa de afastamento competência do TCU em fiscalizar os recursos, tais fundos possuem prazo de vigência ilimitado, período no qual se sucederão diversos gestores públicos, além de inúmeros agentes privados com negócios estabelecidos com os fundos, podendo a competência do Tribunal ser questionada a qualquer momento, se restar consignado que são, de fato, recursos privados.

353. Além dos aspectos já destacados, uma outra perspectiva também deve ser trazida, a de que a alteração da natureza de uma receita mediante dispositivo legal não acarreta mudança nas consequências econômicas e fiscais do uso dos recursos.

354. Para que fique claro, recorre-se ao exemplo da Emenda Constitucional 126, de 21/12/2022. Em setembro de 2023, foram apropriados, pelo Tesouro Nacional, R$ 26 bilhões em recursos do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) que não haviam sido reclamados pelos beneficiários por prazo superior a vinte anos, nos termos do art. 121 e seu parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme a EC 126.

355. A redação dada pela EC 126 ao art. 121 do ADCT dispunha que os valores 'serão tidos por abandonados' e que 'serão apropriados pelo Tesouro Nacional como receita primária'.

356. O Banco Central, a quem compete a apuração e divulgação das estatísticas fiscais, segundo art. 2º, § 4º, da LC 200/2023, ao divulgar as estatísticas referentes ao mês de setembro de 2023 (peça 114) não considerou os valores como receita primária, realizando ajuste patrimonial, que levou a impacto neutro na apuração da Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) - peça 114, p. 4:

> 'Os ajustes patrimoniais são realizados para excluir das NFSP os valores que não representam esforço fiscal do período, uma vez que a mensuração das operações correntes do setor público é um dos objetivos precípuos das estatísticas fiscais publicadas pelo Banco Central. O Manual de Estatísticas Fiscais - alinhado aos padrões metodológicos internacionais, como a última edição do *Government Finance Statistics* Manual (GFSM 2014), publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) - prevê a realização de ajuste patrimonial em casos de reconhecimento de dívidas ou de ativos,'

357. De se indagar, então: teria o Banco Central desrespeitado a legislação, uma emenda constitucional, ao não reconhecer como receita primária os R$ 26 bilhões do PIS/Pasep apropriados pelo Tesouro Nacional?

358. A resposta para tal questionamento é que o dever do Banco Central, segundo a metodologia internacional que segue, é mensurar o efeito econômico (fiscal) da operação, independente da classificação legal que tenha. No caso, os valores apropriados não representam esforço fiscal, não sendo aptos a serem considerado como receitas primárias para fins das estatísticas.

359. Segundo o Manual de Estatísticas Fiscais do Bacen (peça 115), as estatísticas são utilizadas para avaliar o tamanho do setor público, o impacto da política fiscal na demanda agregada e a sua contribuição para o nível de investimento e poupança agregados (peça 115, p. 6):

> 'Informações sobre o nível e a qualidade dos dispêndios e as fontes de receitas são também amplamente demandadas, juntamente com informações que permitem a avaliação mais precisa da sustentabilidade da política fiscal, incluindo o grau de endividamento público, prazos de vencimento, composição e reconhecimentos de dívidas. A demanda por informações fiscais é ampla e vem sendo suprida, no caso brasileiro, por publicações de diferentes órgãos, em nível crescente de transparência.
>
> No caso do Banco Central, as estatísticas produzidas têm como principal objetivo medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Servem ainda de complemento à contabilidade governamental no gerenciamento da política

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

fiscal, permitindo uma avaliação adequada do financiamento ao setor público.'

360. Nos casos encontrados na presente auditoria (Tabela 2), a alegação de que se trata de receitas privadas vem acompanhada do não recolhimento dos valores à CUTN, o que faz com que não sejam capturadas nas estatísticas fiscais 'abaixo da linha' apuradas pelo Bacen.

361. Entretanto, caso prevaleça a tese de que é possível o Poder Público aplicar recursos ditos privados sem que sejam recolhidos à CUTN e sem a inclusão no OGU, então as estatísticas terão que ser adaptadas para capturar o efeito que tais gastos produzem na economia e no endividamento público.

362. Em síntese, mediante dispositivo legal, acordo judicial ou interpretações normativas, pode se pretender alterar a natureza de uma receita para fins jurídicos, entretanto, não será possível se esquivar dos efeitos econômicos e fiscais da aplicação destes recursos. Em outros termos, o uso de recursos pelo Poder Público, independente da classificação que tenham, gera impacto na economia e no endividamento público, ainda que o objetivo seja não demonstrar este efeito mediante alteração de sua natureza.

363. Por fim, desperta atenção o contraste existente entre o verificado com a EC 126/2022 e a situação encontrada na presente auditoria. Em um caso se procurava, por intermédio da legislação, a apropriação pelo Tesouro Nacional de valores privados para reconhecê-los como públicos e considerá-los na apuração fiscal como receita primária.

364. Nas ocasiões aqui narrados (Tabela 2), se busca, por intermédio da legislação, de acordo judicial ou de interpretações próprias, caracterizar receitas públicas como se fossem receitas privadas, afastando as despesas por elas custeadas da apuração do resultado fiscal, isto é, sua desconsideração como despesas primárias.

III.3.2.8 Da decisão do STF no âmbito da ADPF 568

365. Nos autos da ADPF 568, relator Ministro Alexandre de Moraes, foi debatida controvérsia a respeito de valores decorrentes de **Acordo de Assunção de Compromissos**, firmado entre a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e o Ministério Público Federal (MPF) no estado do Paraná.

366. Esses recursos, por sua vez, tiveram origem em acordo firmado, em setembro de 2018, entre a Petrobrás e o Departamento de Justiça (DoJ) dos Estados Unidos da América - EUA (*Non Prosecution Agreement*), no qual aquela empresa, com objetivo de evitar o ajuizamento de ações nos EUA, se comprometeu a pagar multa no valor total de US$ 853.200.000,00, sendo que, deste montante, 80% (US$ 682.560.000,00) poderiam ser compensados mediante o pagamento de valor equivalente em território nacional.

367. A responsabilidade pela gestão dos valores a serem pagos no Brasil seria de uma fundação de direito privado, a ser dirigida por membros do MPF no Paraná e do Ministério Público do Estado do Paraná. Os valores seriam encaminhados diretamente à fundação privada sem prévio recolhimento na CUTN e sem trânsito pelo OGU.

368. A decisão adotada na ADPF 568 (peça 116) foi no sentido de considerar ilícito o acordo firmado entre a Petrobrás e o MPF. Novo acordo foi estabelecido para aplicação dos valores, sendo firmado com a participação da Procuradoria-Geral da República (PGR), autora da ADPF 568, da Câmara dos Deputados e da União, representada pelo Advogado-Geral da União. Houve ainda a interveniência do Presidente do Senado Federal e do Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

369. Desse novo acordo, resultou que (peça 116, p. 28): i) o saldo em conta dos recursos financeiros depositados foi transferido para a CUTN, para alocação nos termos acordados; ii) uma vez que os recursos foram repassados e convertidos em receita da União, houve o compromisso de fazer com que os valores passassem a compor fonte de recursos específica, sendo sua aplicação passível de acompanhamento pelos órgãos de controle; e iii) de modo a prover meios para assegurar transparência e controle quando os valores utilizados para financiar as despesas públicas, foi estabelecido Código de Fonte de Recursos específico para os valores oriundos do acordo (21-Recursos Oriundos de Leis ou Acordos Anticorrupção).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

370. Ainda com relação da ADPF 568, merecem destaque alguns dos temas abordados, conforme se passa a descrever.

371. **Natureza de receita pública dos recursos** e impossibilidade de serem geridos por uma entidade privada (peça 116, p. 21-22):

> 'A impossibilidade de a Petrobras destinar os valores do acordo com as autoridades norte-americanas para órgãos de execução de 1ª instância do Ministério Público ou seus membros, igualmente, jamais permitiria, nos termos do artigo 37, XIX, da Constituição Federal, a **realização de ilegal previsão do 'Acordo de assunção de Compromisso', que levasse à criação, constituição e organização de fundação privada para gerir recursos** derivados de pagamento de multa às autoridades brasileiras, cujo valor, ao ingressar nos cofres públicos da União, se tornasse igualmente, público, e cuja destinação a uma específica ação governamental dependeria de lei orçamentária editada pelo Congresso Nacional, em conformidade com os princípios da unidade e da universalidade orçamentárias (arts. 165 e 167 da CF).
>
> **Pretendeu-se transformar receitas públicas decorrentes da restituição do montante da multa a ser paga pela Petrobras aos cofres da União em recursos privados, para sustentar Fundação de Direito Privado** a ser constituída, organizada e gerida pelos Procuradores da República do Paraná, integrantes da Força-Tarefa Lava-Jato, caracterizando-se ilegal desvirtuamento na execução do acordo realizado entre a Petrobras e o *Department of Justice (DoJ)/Securities and Exchange* Commision (SEC).
>
> Não bastassem as ilegalidades na destinação dada ao montante depositado pela Petrobras e na transformação de uma receita pública em recursos privados, patente a ilicitude da criação de uma Fundação Privada para gerir tal receita pela própria Procuradoria da República no Paraná (…)'
>
> (grifos acrescidos)

372. **Violação da Separação de Poderes e dos Princípios Orçamentários:** a PGR e a Câmara dos Deputados argumentaram que o acordo Petrobras-MPF/PR violou a separação de poderes e princípios orçamentários ao permitir que membros do MPF do Paraná definissem a destinação de valores que são receitas públicas da União (peça 116, p. 18-19):

> 'O acordo celebrado pela Petrobras com as autoridades norte-americanas estabeleceu a possibilidade de pagamento de determinado montante - a título de multa - ao Brasil, ou seja, estipulou a destinação de crédito a ser constituído em favor de pessoa de direito público - UNIÃO - que, nos termos da legislação brasileira, define sua natureza como 'receita pública', com a consequente e inexorável atração da incidência das regras constitucionais de Direito Financeiro e Orçamento Público, em especial os **princípios da unidade e universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF), da unidade de caixa (art. 164, § 3º, da CF) e da própria competência constitucional do Congresso Nacional para deliberar sobre orçamento público (art. 48, I e II, da CF)**.
>
> Nesse sentido, como bem destacado pela Presidência da Câmara dos Deputados, **o depósito dos valores pagos pela Petrobras deveria ter ocorrido em favor do Tesouro Nacional, cabendo à União, por meio da lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, definir a destinação do montante**, em conformidade com os princípios da unidade e universalidade orçamentárias.'
>
> (grifos acrescidos)

373. Ainda no contexto da ADPF 568, compete trazer excerto da manifestação (peça 117) do então Advogado-Geral da União, André Luiz de Almeida Mendonça, atual ministro da Corte Suprema, que na ocasião se manifestou quanto às razões alegadas pelo MPF/PR para constituição de fundação privada e quanto às consequências de os recursos serem administrados por ente privado (peça 117, p. 34):

> 'A alegação contida no documento de 40 segundo a qual o montante não teria sido revertido ao Fundo de Direitos Difusos em razão do contingenciamento de suas verbas demonstra que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

pretensão do Ministério Público Federal, na espécie, foi substituir-se, também, ao administrador público, responsável pela gestão dos recursos.

Em todo caso, eventual irresignação com o contingenciamento de recursos do fundo deve ser resolvida dentro da moldura do Estado Democrático de Direito, e não com a criação de soluções próprias, como ocorreu no caso.

(…)

Na hipótese dos autos, o Ministério Público Federal, insatisfeito com a forma de administração do Fundo de Direitos Difusos, realizou acordo que prevê a constituição de um fundo patrimonial (item 2.4 do ajuste) a ser administrado por uma fundação privada com sede em Curitiba (item 2.4.2 do acordo.

(…) **a criação do fundo patrimonial e fundação privada a ele associada retira do Tribunal de Contas da União atribuição para a fiscalização de sua aplicação**.'

(grifos acrescidos)

374. Por fim, o tema do acordo estabelecido entre a Petrobrás e o MPF no Paraná foi objeto também de processo no TCU, o TC 005.557/2019-4 que tramitou com os seguintes processos conexos apensos a ele: TC 005.840/2019-8; TC 005.844/2019-3 e TC 007.631/2019-7. Sobre a matéria foi exarado o Acórdão 1.042/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, que reconheceu a perda de objeto dos processos em virtude da decisão do STF havida na ADPF 568.

375. Não obstante, fez recomendação à SOF no sentido que fosse alterado o nome e a descrição da Fonte 21, de forma que passe a refletir, de maneira clara, a origem dos recursos aportados, impedindo a confusão entre as receitas objeto da decisão do STF e as receitas decorrentes de acordos de leniência.

376. Outro aspecto que merece destaque é o expresso no relatório que embasa o referido Acórdão, que assim discorre em relação à natureza das receitas oriundas do acordo:

'36. Já o TCU possui entendimento mais amplo sobre o conceito de receita pública, admitindo até mesmo a existência de receitas públicas que não impliquem o recolhimento de recursos à conta única do Tesouro. Veja trecho do Voto Condutor do Acórdão 1.839/2019-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Ora, não há espaço para a discricionariedade no que se refere apresentação de receitas e despesas no orçamento público. Todas as ações realizadas pelo governo com o intuito de implementar políticas públicas, cumprir suas competências, atuar como regulador, orientador e direcionador da economia etc., que impliquem dispêndio de recursos públicos, estão incluídas nos conceitos de despesa pública e, como tal, precisam estar representadas no orçamento, por meio da consignação de dotação específica, ***da mesma forma que as receitas, ainda que estas não impliquem o recolhimento de recursos à conta única do Tesouro****, ressalvadas as situações expressamente previstas em lei, a exemplo daquelas a que se referem o parágrafo único do art. 3º da Lei 4.320 e das decorrentes da atuação do Bacen como responsável pela condução da política monetária (art. 5º, § 6º, e 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal). (Grifou-se)*

37. Assim, de forma geral, a doutrina e os órgãos centrais de administração financeira e orçamentária conceituam receita pública como quaisquer ingressos de recursos nos cofres públicos, sendo que, para esta Corte de Contas, podem existir receitas públicas sem a entrada de recursos em caixa. Em sentido estrito, seriam públicas apenas as receitas orçamentárias, ou seja, as entradas de recursos sem caráter devolutivo.

38. Considerando que o acordo destina os recursos ao Brasil, no caso à União, pessoa jurídica de direito público interno, **os valores devem ser reconhecidos como receita pública**, entendimento ratificado pelo Supremo Tribunal Federal no acordo que veio a substituir o inicialmente firmado entre a Petrobras e os procuradores do MPF.'

377. Do exposto em relação à ADPF 568, constata-se que há grande simetria entre o caso discutido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

naqueles autos e o tema objeto da presente auditoria. No acordo firmado nos EUA ficou estabelecido que a Petrobrás teria obrigação de pagar valores no Brasil (peça 116, p. 2-3). Da decisão do STF, restou consignado que esta obrigação de pagar deveria seguir as normas do Direito Financeiro pátrio, com o recolhimento dos valores à CUTN e inclusão dos valores no OGU.

378. Portanto, as conclusões havidas pelo STF quando do julgamento da ADPF 568 são as mesmas expressas por diversas vezes no curso deste relatório.

III.3.3 Conclusão e Proposta de Encaminhamento

379. A utilização de fundos públicos ou privados como meio de execução de políticas públicas ou realização de despesas públicas gera estruturas orçamentárias e financeiras paralelas ao sistema constituído pela CUTN, o OGU e o SIAFI, sendo incompatível com o ordenamento jurídico das finanças públicas e comprometendo a transparência e a publicidade das ações governamentais. Não interfere nesta conclusão o fato de os fundos serem capitalizados com recursos que não transitam pelo orçamento ou com recursos oriundos de dotações orçamentárias.

380. Se impõe, então, que sejam propostas medidas corretivas para interromper a irregularidade em curso e remover seus efeitos, sendo adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, o que no caso em tela consiste na interrupção do uso de fundos públicos ou privados para realização de políticas públicas ou despesas públicas.

381. Assim, com fundamento nos artigos 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se:

(a) Determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que, em articulação com o Ministério da Fazenda, com os comitês gestores dos respectivos fundos e com os órgãos e entidades interessados, adote, no prazo máximo de 120 dias, as **providências para que as políticas públicas e despesas atualmente realizadas por intermédio dos fundos sejam realizadas em plena consonância com o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas**, em especial os princípios orçamentários da Unidade (Constituição Federal, art. 165, § 5º e Lei 4.320/1964, art. 2º); Universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º) e Anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); o princípio da separação dos poderes, sob a perspectiva de divisão de atribuições constitucionais (Constituição Federal art. 2º, c/c art. 60, § 4º, III e art. 166); a vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária (Constituição Federal, art. 167, I e II); a responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1, §1º) e a gestão fiscal transparente (Constituição Federal art. 163-A e LC 101/200, art. 48 e 48-A), sendo a **determinação direcionada aos fundos** a seguir relacionados: Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico - **FNDIT**; Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio - **Fipem**; Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos - **Firece**; e Fundo de Investimento em Infraestrutura Social - **FIIS**.

(b) Determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que, em articulação com a Defensoria Pública da União e com Ministério da Fazenda, adote, no prazo máximo de 120 dias, **as providências necessárias para que as despesas atualmente realizadas por intermédio do Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública sejam realizadas em plena consonância com o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas**, em especial o princípio da Unidade de Caixa (Lei 4.320/1964, art. 56 e Decreto-lei 93.872/1986, arts. 1º e 2º); os princípios orçamentários da Unidade (Constituição Federal, art. 165, § 5º e Lei 4.320/1964, art. 2º); Universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º) e Anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); o princípio da separação dos poderes, sob a perspectiva de divisão de atribuições constitucionais (Constituição Federal art. 2º, c/c art. 60, § 4º, III e art. 166); a vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária (Constituição Federal, art. 167, I e II); a responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1, §1º) e a gestão fiscal transparente (Constituição Federal art. 163-A e LC 101/200, art. 48 e 48-A), ao Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023, art.3º); à sustentabilidade da dívida pública (Constituição Federal art. 164-A e LC/200/2023, art. 1º, §§ 2 e 3), devendo a eventual existência do fundo previsto na Lei Complementar 80/1992 estar plenamente adequada com a legislação mencionada e ainda com o disposto no art. 167, inciso XIV, da Constituição Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

382. Quanto ao direcionamento das determinações propostas, estas são encaminhadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento em articulação com o Ministério da Fazenda e a Defensoria Pública da União pelas mesmas razões já expostas no tópico III.2, precedente, isto é, em razão das atribuições do MPO enquanto órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento.

383. O estabelecimento de um único órgão responsável por articular as ações em prol do cumprimento da determinação preserva a assertividade da proposta e propicia melhor condução de todo o processo necessário à correção da irregularidade.

384. Imperativo mencionar ainda que, dos cinco fundos objeto das propostas de encaminhamento, três ainda não realizaram quaisquer despesas: FNDIT; Firece; e FIIS, o que revela o caráter tempestivo e a ausência de maiores consequências jurídicas ou administrativas da proposta de encaminhamento formulada.

385. Considera-se que o prazo estabelecido, de 120 dias para a adoção das providências que sejam da competência dos gestores, fornece condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não caracterizando imposição de ônus anormais ou excessivos aos órgãos objeto das determinações, consoante prescrito no Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

III.4. Fundo Rio Doce

386. Com relação ao Fundo Rio Doce, consoante despacho à peça 139 dos autos, o relator, Ministro Bruno Dantas, determinou a autuação de processo específico para tratar do tema (TC 024.216/2025-9), razão por que a análise empreendida no relatório preliminar, a análise dos comentários dos gestores e a proposta de encaminhamento não constam da versão final do relatório de auditoria.

III.5. Impacto fiscal do uso de fundos em políticas de concessão de crédito

387. O arranjo no qual fundos públicos transferem recursos a instituições financeiras federais para utilização em políticas públicas de concessão de crédito possibilita o incremento do gasto público sem que haja impacto imediato no endividamento e sem encontrar óbices nas regras fiscais. Contudo, pode haver relevantes impactos fiscais na forma de concessão de benefícios creditícios, que não são explícitos no orçamento. Assim, é preciso mensurar e dar transparência ao impacto fiscal destas operações.

III.5.1 Situação Encontrada e Critérios

388. A figura a seguir apresenta o arranjo em que recursos de fundos públicos são utilizados em políticas de concessão de crédito.

[Figura 7 - constante do Relatório de Fiscalização, à peça 241, p. 75]

389. A operação consiste na transferência de valores de fundos públicos, mediante empréstimos a instituições financeiras federais (etapa 1 da figura), com o objetivo de implementar políticas públicas de concessão de crédito (etapa 2 da figura).

390. Fundos públicos são fundos criados a partir da vinculação parcial ou integral de determinadas receitas públicas à realização de programas, objetivos, ações ou serviços específicos. Os valores são recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e, quando dispendidos, devem constar nas leis orçamentárias anuais ou em leis de créditos adicionais. São regulados pela Lei 4.320/1964, arts. 71 a 74.

391. Mediante procedimentos específicos, é possível realizar a desvinculação dos valores mantidos em caixa pelos fundos públicos, objetivando a realização de finalidades diversas. Neste caminho decidiu o Acórdão 2.737/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rego, ao estabelecer no item 9.1.3 do acórdão que ‘o art. 73 da Lei 4.320/1964, expressamente, e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, implicitamente, possibilitam que, mediante a inequívoca modificação das leis instituidoras dos fundos ou das leis que destinam recursos à finalidade específica, haja a alteração da vinculação originária dos recursos’.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

392. As transferências dos fundos para as instituições financeiras são classificadas como despesas financeiras, portanto sem impacto primário, desde que o risco de crédito das operações não recaia sobre o setor público não-financeiro e sim sobre os bancos responsáveis pela operacionalização da política de concessão de crédito. Isto porque quando do empréstimo do fundo público à instituição financeira ocorre o registro de um ativo do setor público para fins das estatísticas fiscais, representado pelo direito em reaver os valores emprestados.

393. A ausência de impacto primário imediato neste tipo de arranjo o torna opção para realização de expansão fiscal sem que exista contenção pelas regras fiscais, que visam o controle dos gastos primários.

394. Contudo, pode haver impacto fiscal, principalmente na forma de concessão de benefícios financeiros ou creditícios. Os benefícios financeiros, quando existentes, são explicitados no Orçamento Geral da União.

395. Os benefícios creditícios, entretanto, não constam do OGU, sendo definidos na Portaria ME 2.877/2022 (peça 118) como 'os gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional'.

396. Outra possível fonte de impacto fiscal é o aumento da Base Monetária em decorrência das transferências dos fundos. Neste caso, considerando tudo o mais constante, o Banco Central, diante de seus objetivos de política monetária, poderia atuar por meio de operações compromissadas para neutralizar o aumento de liquidez. Tais operações são consideradas no cálculo da dívida pública e seu aumento causa elevação tanto na dívida líquida quanto na dívida bruta.

397. Isso posto, observou-se aumento recente na transferência de valores de fundos públicos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Consoante as demonstrações contábeis da instituição, o saldo dos valores de fundos públicos que são mantidos ou aplicados pelo BNDES passou de R$ 39,28 bilhões em 2023 para R$ 75,51 bilhões em 2024, aumento de 92,24% em termos nominais (R$ 36,23 bilhões). Os maiores aumentos foram relacionados a valores do Fundo Social, R$ 20,14 bilhões, e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), R$ 11,05 bilhões.

398. A tabela a seguir apresenta os valores dos saldos em 31/12 de cada exercício para cada fundo, não estando incluídos os fundos públicos que possuem natureza de fundos garantidores e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de natureza constitucional.

Tabela 3 - Fundos com valores mantidos ou aplicados pelo BNDES - exceto fundos garantidores

R$ mil

FUNDO	2024	2023	2022	2021	2020
Fundo da Marinha Mercante (FMM)	22.013.194	19.064.655	21.942.804	24.790.102	26.402.945
Fundo Social	20.143.750	-	-	-	-
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC)	13.772.287	2.724.065	2.365.201	1.921.880	1.764.787
Fundo Amazônia (FA)	5.831.384	4.542.783	3.934.193	3.583.826	3.549.553
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)	3.538.970	2.398.583	1.169.095	-	-
Fundo Setorial Audiovisual (FSA)	3.591.290	3.272.027	1.613.443	1.703.358	1.695.369
Fundo de Amparo ao Trabalhador - Depósitos Especiais (FAT-DE)	4.056.194	4.741.634	5.563.559	6.641.264	7.181.869

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

FUNDO	2024	2023	2022	2021	2020
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL)	1.211.543	1.044.174	842.278	634.230	449.727
Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra	1.010.429	1.183.355	958.412	880.539	996.598
Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização (FRD)	336.165	303.262	268.365	240.908	244.182
Fundo Nacional para Repartição de Benefícios (FNRB)	9.718	7.495	5.650	3.945	2.616
TOTAL	**75.514.924**	**39.282.033**	**38.663.000**	**40.400.052**	**42.287.646**

Fonte: Demonstrações Contábeis do BNDES (item 26.1)

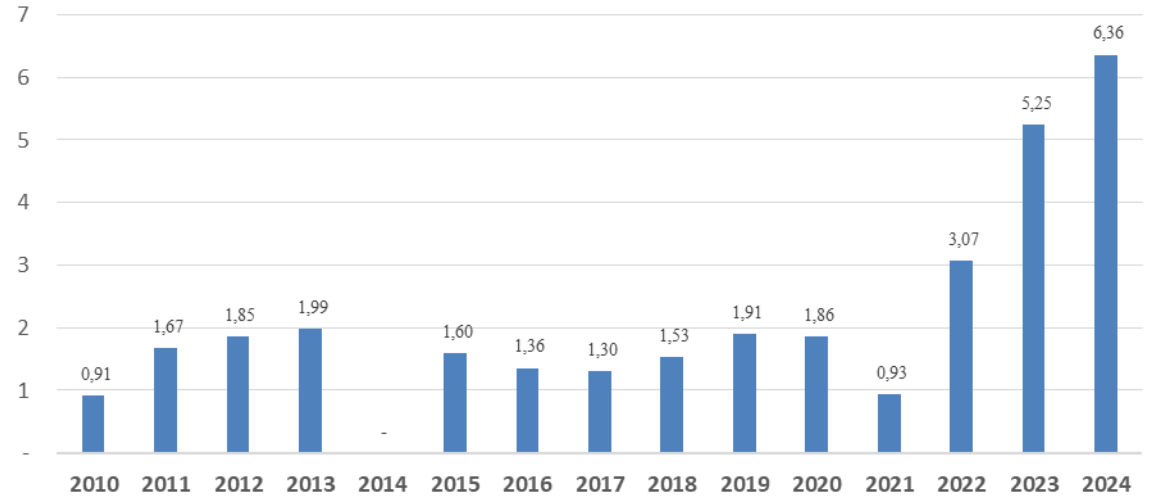
399. Outro fundo público que aplica valores em políticas de concessão de crédito é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Neste caso, as transferências de valores do fundo são realizadas para a Finep - Financiadora de Estudos e Projetos, empresa estatal classificada como não-dependente e vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

400. Os desembolsos do FNDCT destinados à concessão de crédito apresentaram grande crescimento recentemente. Em valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2024, foram transferidos à Finep nos exercícios de 2022, 2023 e 2024 o total de R$ 14,68 bilhões, sendo que nos dez anos imediatamente anteriores, de 2012 a 2021 as transferências para fins de realização de operações reembolsáveis foram de R$ 14,34 bilhões. Em 2025, até o mês de novembro, o montante transferido foi de R$ 8,33 bilhões.

401. Verifica-se que o aumento dos desembolsos ocorreu após a publicação da Lei Complementar 177/2021, que modificou a Lei 11.540/2007 (que dispõe sobre o FNDCT) para estabelecer, dentre outros, que 'é vedada a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT (art. 11, § 2º, da LC 177/2021). O gráfico a seguir apresenta a execução orçamentária das despesas financeiras (não-primárias) do FNDCT.

Gráfico 2 - Execução orçamentária do FNDCT para financiamento de projetos

R$ bilhões



Fonte: SIOP - Ação orçamentária: 0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas

Valores pagos - Corrigidos pelo IPCA até dez/2024

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

402. Finalmente, ainda com relação à transferência de valores de fundos públicos, em 6/3/2025, houve a edição da Medida Provisória 1.291, posteriormente convertida na Lei 15.164/2025, que alargou a possibilidade de aplicação de valores do Fundo Social para áreas de habitação de interesse social, de infraestrutura social, de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e a seus efeitos, e de enfrentamento das consequências sociais e econômicas de calamidades públicas.

403. Na lei orçamentária anual do exercício de 2025 estão previstos desembolsos do Fundo Social para financiamentos reembolsáveis no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), R$ 18,13 bilhões (ação orçamentária 00XF), e para mitigação e adaptação à mudança do clima, no montante de R$ 3,00 bilhões (ação orçamentária 00J4). Até novembro de 2025 haviam sido repassados R$ 9,31 bilhões ao PMCMV.

404. Uma segunda situação identificada em que há utilização de fundos para políticas de concessão de crédito é em relação aos fundos garantidores. Fundos garantidores com participação da União são fundos privados destinados a oferecer garantia, total ou parcial, em operações de crédito contratadas em políticas públicas de financiamento a pessoas físicas ou jurídicas**.**

405. Verificou-se a perpetuação de fundos garantidores que foram capitalizados em situações excepcionais para atender questões específicas.

406. Consoante a metodologia das estatísticas fiscais apuradas pelo Banco Central, os aportes da União em fundos garantidores são classificados como despesas primárias. Da mesma forma, em caso de resgate das cotas da União nestes fundos, os recursos devem retornar à CUTN como receitas primárias. O que se tem observado é a manutenção do fundo garantidor, com a continuidade de sua utilização em situações diversas àquelas que justificaram a capitalização do fundo.

407. No período mais recente houve a capitalização de dois fundos garantidores com a finalidade de atender situações excepcionais, advindas da pandemia de Covid 19: o Fundo Garantidor de Investimentos (FGI) e o Fundo de Garantia de Operações (FGO).

III.5.2 Evidências e análise

III.5.2.1 Transferências ao BNDES

408. Com relação aos **valores do Fundo Social transferidos ao BNDES** em 2024, a Medida Provisória 1.226/2024, mediante alteração da Lei 12.351/2010, autorizou a utilização de R$ 15 bilhões do superávit financeiro daquele fundo em linhas de financiamento a serem fornecidas pelo BNDES ou instituição financeira por ele habilitada. Posteriormente, quando da publicação da Lei 14.981/2024, este valor foi elevado para R$ 20 bilhões.

409. As linhas de financiamento são destinadas a apoiar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e de enfrentamento de calamidades públicas, podendo consistir no financiamento à aquisição de máquinas e equipamentos para o setor produtivo e de materiais de construção e serviços relacionados, entre outros.

> ‘Consoante a Resolução 5.140/2024 (peça 119) do Conselho Monetário Nacional (CMN), as taxas previstas para remuneração do Fundo Social nestas operações são, a Taxa Selic, enquanto os recursos não estiverem aplicados e taxas fixas de 1%, 4% ou 6%, a depender da finalidade do empréstimo e da receita da empresa beneficiária do crédito.’

410. No que concerne aos **valores do Fundo Clima transferidos ao BNDES**, no exercício de 2024, foram enviados R$ 10,46 bilhões, conforme execução da Unidade Orçamentária 74916 - Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, no âmbito da ação orçamentária 00J4 - Apoio Financeiro Reembolsável, mediante Financiamento e outros Instrumentos Financeiros para Projetos de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

411. Os valores transferidos foram oriundos de captação feita pelo Ministério da Fazenda, em novembro de 2023, a partir da emissão de US$ 2 bilhões em títulos soberanos sustentáveis no mercado internacional (peça 120), ou seja, são valores que tem como origem o endividamento externo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

412. Consoante a Resolução 5.095 do CMN (peça 121), as taxas previstas para remuneração do Fundo Clima são de 1%, 6,5% ou 9,5% ao ano, a depender da finalidade do financiamento. Segundo o Relatório de Execução do Fundo Clima referente ao exercício de 2024, publicado pelo BNDES, nas operações do Fundo aprovadas em 2024 a taxa de juros média foi de 8,10% ao ano e o prazo total médio, de 13,6 anos (peça 122, p.16).

413. O **Fundo da Marinha Mercante** (FMM) é destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras (art. 22 da Lei 10.893/2004). O FMM é administrado pelo Ministério dos Transportes, por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante, e tem como principal fonte de recursos o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

414. O FMM mantém elevados saldos aplicados no BNDES, em montante superior a R$ 22 bilhões, com crescimento de 15,47% (R$ 2,95 bilhões) entre 2023 e 2024, conforme dados constantes da Tabela 4.

415. Além do grande volume de envios havidos em 2024, há possibilidade de **futuras transferências de valores**. A Lei 15.121/2025 (LOA 2025) prevê dispêndios financeiros (não-primários) de R$ 3 bilhões do Fundo Social e de R$ 21,22 bilhões do Fundo Clima para mitigação e adaptação à mudança do clima (ação orçamentária 00J4). Até o término de novembro de 2025 já haviam sido transferidos R$ 12,67 bilhões do Fundo Clima.

416. Além disso, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 66/2023, que propõe que, durante os exercícios de 2025 a 2030, até 25% do superávit financeiro das fontes de recursos vinculados dos fundos públicos do Poder Executivo da União, apurado ao final de cada exercício, poderão ser destinados ao financiamento reembolsável de projetos relacionados ao enfrentamento, à mitigação e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, bem como à transformação ecológica.

III.5.2.2 Transferências do FNDCT à Finep

417. De acordo com a Lei 11.540/2007, os empréstimos do FNDCT à Finep, para atender às operações reembolsáveis e de investimento, são remunerados com taxas equivalentes à Taxa Referencial (TR) e recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o décimo dia útil subsequente a seu encerramento, conforme seu art. 12, § 2º, inciso I, com a redação dada pela Lei 14.554/2023.

418. Merece destaque o fato de que a mencionada Lei 14.554/2023 estabeleceu os juros remuneratórios equivalentes à TR (em substituição à Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP), a serem aplicados aos saldos devedores dos contratos de empréstimos firmados entre a Finep e o FNDCT, anteriormente à sua própria vigência e com a execução dos contratos em curso.

419. No que concerne a possíveis novas transferências, o saldo das operações de crédito realizadas pela Finep, inclusive as contratadas com recursos do FNDCT, não poderá ser superior a nove vezes o patrimônio líquido (art. 12, inciso II, alínea 'b' da Lei 11/540/2007).

420. Nas demonstrações contábeis da Finep, referentes ao exercício de 2024 (peça 123, p. 30), as operações de crédito totalizam R$ 17,61 bilhões, ante patrimônio líquido de R$ 3,23 bilhões, o que corresponde a um limite de concessão de crédito de R$ 29,7 bilhões. Portanto, com o patrimônio líquido da Finep existente em 31/12/2024 ainda havia margem para concessão de crédito em mais de R$ 11 bilhões. Na LOA 2025, o valor previsto com transferências do FNDCT para a Finep para realização de operações reembolsáveis é de R$ 7,33 bilhões.

III.5.2.3 Análise

421. Em 2021 o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) elaborou Relatório de Avaliação dos Empréstimos da União ao BNDES (peça 125). Destaca a publicação que, entre 2008 e 2014, o Tesouro Nacional repassou R$ 440,8 bilhões (a preços correntes) ao BNDES. Segundo informações do Banco, isso resultou na concessão, até 2021, de R$ 696,78 bilhões em crédito (operações diretas e indiretas). Esses empréstimos frequentemente incluíam subsídios, tanto implícitos (creditícios) quanto explícitos (financeiros). Os subsídios creditícios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

totalizaram R$ 213 bilhões entre 2008 e 2021, enquanto os subsídios financeiros somaram R$ 89,6 bilhões no mesmo período.

422. Diante dessa e de outras constatações do trabalho, foram realizados diversos encaminhamentos em relação aos empréstimos da União ao BNDES, no Relatório de Recomendações (peça 126), das quais destaca-se:

> 'recomenda-se ao Ministério da Economia, quanto a futuros empréstimos da União para instituições financeiras oficiais, que elabore normativos, ou fortaleça aqueles já existentes, para requerer que a formulação da política seja precedida de análise *ex ante*, privilegiando a definição do público-alvo beneficiário e a análise de custos e benefícios para toda a economia, e não apenas no âmbito dos setores, empresas ou regiões beneficiadas. Adicionalmente, prever a realização de análises ex post da política executada.'

423. No curso dos trabalhos desta auditoria foi indagado à Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento se foi realizada ou encontra-se em andamento alguma avaliação *ex ante* das recentes transferências de valores de fundos da União para o BNDES e para a Finep, bem como da utilização de valores do Fundo Social no PMCMV (peça 73, p.2).

424. Em resposta, a SMA informou (peça 76) que o CMAP aprovou a realização de uma avaliação em profundidade sobre os impactos dos instrumentos de crédito direcionado do BNDES, em modalidade indireta, que são financiados com recursos do Fundo Clima, sendo que essa avaliação de impacto está ainda em curso. Relatou que o Programa Minha Casa Minha Vida e as políticas financiadas pelo FNDCT já foram objeto de avaliação por parte do CMAP, contudo, essas avaliações analisaram os resultados das referidas políticas antes das recentes transferências.

425. Descreve que nenhuma das políticas financiadas pelos fundos são, no momento, objeto de esforço de avaliação *ex ante* por parte da SMA. Expõe que a seleção de políticas a serem avaliadas pelo CMAP segue uma regra previamente definida e consolidada por meio da Resolução CMAP 07, reportando que essa regra prioriza políticas que tenham execução orçamentária relevante nos últimos três anos, em detrimento de políticas novas e com histórico recente de execução orçamentária.

426. O cenário até aqui exposto é, então, de aumento no volume de transferências dos fundos para o BNDES e para a Finep sem que tenha sido realizada avaliação *ex ante* acerca de tais transferências, como recomenda o relatório do CMAP de 2021.

427. Não obstante o atual volume de recursos repassados pela União ao BNDES esteja ainda bastante aquém do verificado entre 2008 e 2014, não se pode olvidar das lições decorrentes daquela ocasião. Como apresentado no próprio relatório do CMAP (peça 126, p. 2):

> '(i) A ampliação da concessão de crédito pelo BNDES se estendeu para além do que seria justificável do ponto de vista de política econômica anticíclica;
>
> (ii) O exercício empírico realizado pela STN, com contratação de consultoria, produziu evidências de que:
>
> a. A concessão de empréstimos pelo BNDES teve alguma repercussão, ainda que insatisfatória, sobre os investimentos realizados pelas empresas beneficiárias;
>
> b. A concessão de subsídios não teve repercussão estatisticamente significante sobre os investimentos realizados pelas empresas receptoras dos recursos, mas sim sobre a estrutura de capital das empresas, com alongamento de prazo de seu passivo;
>
> (iii) Os normativos que autorizaram a concessão de empréstimos pelo TN ao BNDES no período considerado não descreveram objetivos ou metas a serem perseguidos pelo Banco, nem critérios para seleção dos beneficiários, tampouco instituíram programa específico, no âmbito do Banco, para realização das operações;
>
> (iv) O BNDES utilizou-se dos diversos instrumentos financeiros já existentes no Banco, sem o controle adequado das fontes de recursos que retornavam das operações;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

> (v) As operações de crédito foram realizadas sem plena conformidade com os normativos internos do Banco, prejudicando a capacidade de se corrigir eventuais falhas.'

428. Os empréstimos da União ao BNDES entre 2008 e 2014 ocorreram por intermédio de emissões diretas de títulos àquela instituição financeira. Ao analisar o tema, o TCU, no Acórdão 56/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, firmou entendimento no sentido de que são irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas e realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública. Determinou à Secretaria do Tesouro Nacional que se abstenha de proceder a emissões diretas de títulos da dívida pública em favor das instituições financeiras federais.

429. O que se observa na atual conjuntura é que, ante a impossibilidade de emissões diretas de títulos às instituições financeiras, tem havido a utilização de fundos públicos para repasse de valores a estas instituições, inclusive com transferências de recursos obtidos mediante endividamento externo da União, como no caso do Fundo Clima.

430. Como visto, tal arranjo possibilita o incremento do gasto público sem que haja impacto imediato no endividamento e sem encontrar óbices nas regras ficais. Assim, é um contexto que demanda acompanhamento por parte deste TCU, tanto em relação ao volume de recursos repassados quanto no que concerne ao impacto futuro nas contas públicas, decorrentes dos benefícios creditícios concedidos.

431. Outro aspecto de relevo neste arranjo é a possibilidade do envio de dividendos pelas instituições financeiras. Com efeito, em 2024 o BNDES transferiu à União o total de R$ 29,5 bilhões em dividendos, maior valor transferido pelo menos nos últimos doze anos (peça 127, p.31). O montante supera até mesmo o lucro líquido da instituição no exercício, de R$ 26,39 bilhões, ou seja, houve a distribuição de dividendos que se encontravam retidos, oriundos de lucros havidos em outros exercícios.

432. Nesse sentido, observa-se que ocorreu a transferência de R$ 20 bilhões do Fundo Social e de R$ 10,46 bilhões do Fundo Clima, para o BNDES, remessas essas classificadas como despesas financeiras (não-primárias) pela União, ao passo que, no mesmo exercício, o BNDES transferiu R$ 29,5 bilhões em dividendos, recebidos como receita primária pela União.

433. Este mecanismo permite, então, melhora das contas públicas, baseada no recebimento de receitas não-recorrentes, sem que haja descapitalização da instituição financeira, beneficiada pela transferência de recursos dos fundos.

434. Contudo, gera a percepção nos agentes econômicos de um desempenho artificial das contas públicas, tendo o potencial, ao fim, de constituir um ambiente de baixa credibilidade na política fiscal.

435. Retornando ao tema dos subsídios creditícios, quando dos empréstimos da União ao BNDES, foi exarado o Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz. Na ocasião o Tribunal determinou à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) que:

> '9.1.5. elabore anualmente, em conjunto com a STN, com relação às operações de crédito realizadas entre a União e o BNDES a partir de 2008, projeções que **permitam conhecer o montante total de benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, contemplando os subsídios previstos para todo o período de duração dos empréstimos** e apresentando recorte específico para os quatro anos seguintes, informando os resultados e a metodologia ao TCU até 31 de março de cada exercício, com fundamento no art. 71 da Constituição Federal, c/c o art. 36 da Lei 8.443/1992;'

436. Atualmente, em razão dos desdobramentos havidos desta determinação, o Ministério da Fazenda elabora e divulga o denominado Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e dos empréstimos ao BNDES. Na última versão disponível, referente ao quinto bimestre de 2025 (peça 230), consta que o valor atualizado para 30/10/2025 dos subsídios financeiros concedidos é de R$ 109,94 bilhões e dos subsídios creditícios de R$ 266,79 bilhões (peça 230, p. 4). O valor presente dos subsídios decorrentes das operações já contratadas é de R$ 539,18

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

milhões para os subsídios financeiros e de R$ 3,98 bilhões para os subsídios creditícios (peça 230, p. 7).

437. Assim, é preciso obter em relação aos atuais empréstimos dos fundos para as instituições financeiras panorama semelhante, isto é, é necessário ter não somente o valor dos subsídios creditícios já decorridos, como também o valor presente dos subsídios creditícios, previstos ao longo de todo o período de duração dos empréstimos.

438. Conforme disposto no relatório que embasou o citado Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário:

> '110. Ao não serem realizadas e divulgadas estimativas oficiais, restou prejudicada, no caso em análise, a transparência nas ações públicas. Assim como estudos sobre os potenciais benefícios foram divulgados pelo Ministério da Fazenda e pelo BNDES, também **os custos das operações devem ser evidenciados, pois apenas dessa forma será possível conhecer a relação entre os benefícios gerados e os custos incorridos com os empréstimos concedidos. Em** outras palavras, ainda que haja para a sociedade numerosas vantagens provenientes de uma política, programa ou projeto de governo, nunca será possível dissociar os resultados dos recursos consumidos para alcançá-los.
>
> 111. Reitera-se, pelo exposto, a necessidade de que a apuração dos benefícios seja realizada no caso de operações de crédito do Tesouro a outras instituições, como as concedidas ao BNDES e analisadas neste relatório.'
>
> (grifos acrescidos)

439. No presente momento, a publicação existente sobre os subsídios concedidos, denominada Orçamento de Subsídios da União (OSU - peça 129) não abrange a divulgação do valor presente dos subsídios previstos, de modo que a proposta de encaminhamento a ser formulada é no sentido de que se passe a apurar e divulgar estes valores.

440. Por ocasião da manifestação acerca do relatório preliminar encaminhado para comentários dos gestores, a AGU defendeu os benefícios econômicos potenciais das políticas de concessão de crédito. Destaca-se o seguinte trecho da manifestação da AGU (peça 199, p. 53):

> '… não é razoável é exaurir o debate nos custos dos benefícios creditícios, sem levar em conta os retornos de toda ordem, em oposição a abordagens mais modernas da literatura econômica.
>
> Embora o relatório de auditoria se concentre no alegado custo do benefício creditício, não se pode deixar de lado os impactos sociais, ambientais e econômicos dessas ações, como oferecer financiamentos de longo prazo para a infraestrutura nacional, reduzir a restrição de crédito às micro, pequenas e médias empresas e promover o desenvolvimento sustentável da economia brasileira. Tal explicação é importante porque do efetivo funcionamento das linhas de crédito questionadas não resultam apenas 'custo de oportunidade', mas também resultados e impactos sociais, ambientais e econômicos expressivos, por meio, por exemplo, do aumento dos investimentos, da geração de empregos, da expansão das exportações e da elevação da capacidade produtiva do país.'

441. Portanto, reclama a AGU que seja incorporada, em conjunto com a apuração dos benefícios creditícios, os eventuais benefícios econômicos das políticas de concessão de crédito.

442. Assim, formula-se proposta de encaminhamento, objetivando atender aos anseios expressos na manifestação da AGU e à recomendação feita pelo CMAP, anteriormente transcrita.

443. Por fim, especificamente com relação ao FNDCT, há ainda um aspecto a ser estudado, que é o modo como as despesas do fundo são capturadas nas estatísticas fiscais apuradas pelo Banco Central. Atualmente todos os empréstimos do FNDCT são capturados como despesas financeira, embora a Finep, devedora dos empréstimos, integre o setor público financeiro como agência oficial de fomento e, nessa condição, não esteja submetida, por exemplo, ao ambiente regulatório, orientado pelos Acordos de Basileia, que regem o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Assim, é formulada proposta de encaminhamento neste sentido, endereçada ao Banco Central.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

III.5.2.4 Perpetuação de fundos garantidores capitalizados em situações excepcionais

444. O Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (PEAC) foi criado pela Medida Provisória 975, de 1º/6/2020, posteriormente convertida na Lei 14.042/2020, autorizando a União a aportar R$ 20 bilhões no Fundo Garantidor de Investimentos (FGI).

445. A redação original da Lei 14.042 estabelecia que 'a partir de 2022, os valores não comprometidos com garantias concedidas serão devolvidos anualmente à União por meio de resgate de cotas' (art. 5º, §4º). Este dispositivo foi posteriormente alterado pela MP 1.114/2022 (convertida na Lei 14.462/2022), sendo o prazo para início da devolução dos valores estendido para 1º/1/2024. Finalmente, a Lei 14.554/2023 revogou inteiramente o art. 5º, §4º, da Lei 14.042/2020, não havendo atualmente prazo para início de devolução dos valores do FGI PEAC.

446. O FGI PEAC é administrado pelo BNDES e contava com patrimônio de R$ 21,49 bilhões em 31/12/2024, segundo as demonstrações contábeis daquela instituição financeira.

447. Com relação ao Fundo de Garantia de Operações (FGO), a Lei 13.999/2020 instituiu o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e autorizou a União a realizar aporte inicial de R$ 15,9 bilhões no FGO. A redação original da lei previa um prazo máximo de seis meses para contratações de operações no âmbito do Pronampe (art. 3º, *caput*). Estabelecia também que os valores do FGO não utilizados ou recuperados em caso de inadimplência fossem devolvidos à União e utilizados integralmente para pagamento da dívida pública (art. 6º, § 2º).

448. Sucessivos dispositivos legais alteraram o art. 6º, § 2º, da Lei 13.999/2020, que atualmente consta com a redação dada pela Lei 15.076/2024, que estabele que os valores do FGO não utilizados ou recuperados poderão ser aplicados no Fipem, fundo utilizado no Programa Pé-de-Meia, permanecendo para a garantia de operações contratadas no âmbito do Pronampe o montante mínimo de 50%, a partir de 1º/1/2025.

449. O FGO Pronampe é administrado pelo Banco do Brasil e contava com patrimônio de R$ 27,47 bilhões em 31/12/2024 (peça 54, p.8).

450. Recentemente, o governo federal anunciou o resgate de R$ 1,4 bilhão do FGO e do Fgeduc para compensar frustração de arrecadação: https://www.infomoney.com.br/economia/governo-vai-resgatar-r-14-bi-de-fundos-para-compensar-recuo-no-aumento-do-iof/. Tal fato demonstra que valores mantidos em fundos garantidores que não estejam atrelados a garantias já concedidas podem ser utilizados pelo Tesouro Nacional para arrefecer choques ao longo do exercício, ao reverso de permanecerem aplicados nas instituições financeiras. É preciso, contudo, que haja transparência em relação ao saldo dos fundos passíveis de serem utilizados. Assim, formula-se proposta de encaminhamento nesse sentido.

III.5.3 Conclusão e proposta de encaminhamento

451. Considerando a experiência pretérita em relação aos empréstimos da União concedidos ao BNDES no período de 2008 a 2014, em que houve grande impacto nas contas públicas decorrentes de benefícios financeiros e creditícios concedidos.

452. Considerando o crescimento das transferências de recursos dos fundos públicos para as instituições financeiras, com o objetivo de executar políticas públicas que podem envolver a concessão de benefícios creditícios.

453. Considerando ainda a manifestação da AGU em relação ao relatório preliminar, formula-se a seguinte **proposta de encaminhamento**:

- **Determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento** que, em articulação com o Ministério da Fazenda, com o BNDES e com a Finep, em consonância com o dever de avaliação de políticas públicas estabelecido no art. 37, § 16 da Constituição Federal, apresente, no prazo de até 120 dias, **Plano de Ação**, com etapas, responsáveis e prazos definidos, **destinado a:**

a) **operacionalizar a apuração e publicação**, com posterior atualização e divulgação periódicas, **do valor presente dos subsídios existentes nos repasses de recursos de fundos dos quais a**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

União participe para o BNDES e para a Finep, de modo que seja possível mensurar o impacto fiscal destas operações; e

b) **assegurar que a transferência de valores de fundos públicos para o BNDES e para a Finep seja precedida de análise *ex ante***, contemplando prioritariamente a definição do público-alvo beneficiário e a análise de custos e benefícios para toda a economia, e não apenas no âmbito dos setores, empresas ou regiões diretamente favorecidas. Adicionalmente, o referido Plano de Ação deverá **prever a realização de análise *ex post* das políticas executadas**.

454. A determinação é direcionada ao MPO em virtude das competências estabelecidas para a Secretária de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos daquele ministério, conforme Decreto 11.353/2023, art. 33: coordenar a avaliação das políticas públicas e dos programas governamentais, em articulação com os órgãos gestores no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e monitorar os benefícios financeiros, creditícios e tributários, avaliando seus impactos sobre indicadores econômicos e sociais.

455. Compõem ainda o direcionamento da determinação o Ministério da Fazenda, em função da experiência da Secretaria de Política Econômica daquele Ministério no desenvolvimento da metodologia de análise a valor presente de benefícios creditícios concedidos. E as instituições que recebem os recursos transferidos pelos fundos, uma vez que para o cálculo das projeções dos benefícios creditícios é preciso que as instituições disponibilizem alguns dados das operações de crédito realizadas.

456. Com relação ao modo como as transferências do FNDCT à Finep são capturadas nas estatísticas fiscais, a **proposta de encaminhamento** formulada é na direção de:

- **Recomendar ao Banco Central do Brasil**, que adote as providências necessárias no sentido de certificar a adequação do modo como as transferências de valores do FNDCT à Finep são capturadas nas estatísticas fiscais, com natureza integralmente financeira, considerando, dentre outros fatores, a natureza de empresa pública não-bancária da Finep e o ambiente regulatório a que está submetida, nesta condição. A recomendação é endereçada ao Banco Central em virtude de suas atribuições de apurar e publicar as estatísticas fiscais pelo método 'abaixo da linha', que são números oficiais, segundo art. 2º, § 4º, da LC 200/2023.

457. Por fim, com relação à situação relatada de perpetuação de fundos garantidores capitalizados em situações excepcionais, a proposta de encaminhamento é trazer maior transparência para a situação patrimonial dos fundos garantidores de maneira geral.

458. Assim, a **proposta de encaminhamento** é na direção de:

- **Recomendar ao Ministério da Fazenda que publique**, no portal 'Tesouro Transparente', e atualize periodicamente, **o patrimônio de cada fundo garantidor** que tenha participação da União, **destacando o montante de recursos do fundo que não esteja vinculado a garantias concedidas**.

459. A recomendação é direcionada ao Ministério da Fazenda em virtude das competências estabelecidas para a Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, de administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional, consoante Art. 12, inciso II, da Lei 10.180/2001.

460. A determinação é feita com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/1992 - Lei Orgânica do TCU; art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e arts. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 e as recomendações com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 11, da Resolução TCU 315/2020.

III.6. Comprometimento da transparência e da credibilidade da gestão orçamentária e fiscal da União

461. Em um cenário caracterizado por incentivos ao crescimento dos gastos públicos, uma trajetória ascendente da dívida púbica, elevada rigidez orçamentária e crescente compressão de gastos discricionários, observa-se o surgimento de mecanismos destinados à execução de políticas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

públicas e de despesas públicas à margem do orçamento e das regras fiscais vigentes.

462. Neste panorama, agravado pela ausência de reformas estruturais que enfrentem de forma efetiva os desafios do gasto público, a busca por um modelo que permita, no curto prazo, expandir os dispêndios, não resolve o problema de forma sustentável. Pelo contrário, essa abordagem pode gerar novos desafios, como o enfraquecimento do sistema integrado de gestão orçamentária e financeira, composto pelo OGU, a CUTN e o SIAFI. A fragmentação da gestão orçamentária e fiscal, baseada em múltiplas fontes de informação não auditáveis e em padrões contábeis incompatíveis, aumenta os riscos de descontrole, reduz a transparência e dificulta a fiscalização e o acompanhamento das contas públicas.

III.6.1 Situação Encontrada

463. Nos achados de auditoria antecedentes, foi evidenciado que os arranjos nos quais fundos são capitalizados com valores da União que não transitam pela CUTN e não estão previstos no OGU constituem mecanismo de fuga ao cumprimento das duas principais regras fiscais vigentes: a meta de resultado primário e o limite de despesas primárias instituído pela LC 200/2023.

464. Também foi constatado que o uso de fundos públicos ou privados na implementação de políticas públicas ou na realização de despesas que são do encargo ou do interesse da União realizar acarreta o descumprimento de diversos princípios orçamentários e o comprometimento da transparência e publicidade das ações governamentais.

465. O presente achado de auditoria busca descrever as causas, os efeitos e os riscos decorrentes desta situação encontrada.

III.6.2 Causas

III.6.2.1 Do estímulo ao aumento dos gastos e da importância das regras fiscais

466. Em regimes democráticos, a gestão fiscal apresenta desafios inerentes que, muitas vezes, podem levar a decisões orçamentárias desequilibradas, manifestadas principalmente pelos vieses de déficit e de curto prazo dos governos. Tais distorções podem comprometer a sustentabilidade das contas públicas e a eficácia das políticas econômicas.

467. O viés de déficit fiscal refere-se à tendência persistente de governos democráticos acumularem déficits ao longo do tempo, devido à dificuldade política de cortar gastos ou aumentar tributos. O público tende a não perceber os recursos públicos como esgotáveis, dada a capacidade do governo de se endividar, o que permite a transferência dos custos para futuras gerações de contribuintes. Este fenômeno é frequentemente associado ao 'problema dos recursos comuns' (*common pool problem*), no qual os agentes políticos, visando benefícios específicos para seus grupos de apoio e, consequentemente, proveitos eleitorais, aprovam gastos cujos custos são difusos e compartilhados por toda a sociedade, resultando em despesas excessivas (MENDES, 2023; PONTES, 2018; CHERNAVSKY, 2022; PAULA, 2022).

468. Já o viés de curto prazo manifesta-se como um incentivo político para maximizar os benefícios no presente, mesmo que isso implique desequilíbrios fiscais futuros. Governos podem priorizar resultados imediatos, muitas vezes em função de ciclos eleitorais, preocupando-se menos com as consequências de longo prazo, como o aumento do endividamento. Essa 'miopia' pode ser exacerbada pela inconsistência intertemporal, onde os agentes políticos, incertos sobre sua permanência no poder, internalizam os benefícios dos déficits no curto prazo, mas transferem os custos para seus sucessores (MENDES, 2023; PONTES, 2018; CHERNAVSKY, 2022; PAULA, 2022).

469. Aliado a esses vieses, existe ainda a tendência à pró-ciclicidade da política fiscal, que ocorre quando o governo age no mesmo sentido do ciclo econômico, intensificando as flutuações. Por exemplo, em períodos de crescimento econômico, gasta-se as receitas extraordinárias em vez de poupá-las para serem usadas em períodos de recessão. Regras fiscais baseadas em resultados orçamentários, se não forem ajustadas ao ciclo, podem introduzir um viés pró-cíclico na condução da política fiscal (PONTES, 2023; OLIVEIRA et al.,2022; SALTO, 2022).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

470. A literatura é convergente ao indicar que democracias tendem a apresentar pressões estruturais por aumento de gasto, déficits persistentes e crescimento da dívida pública. Nesse contexto, as regras fiscais surgem como instrumentos essenciais para disciplinar a ação estatal, conter a expansão descontrolada das despesas e preservar a sustentabilidade da dívida. Fundamentadas no princípio da responsabilidade fiscal, essas regras impõem restrições externas ao sistema político, limitando a discricionariedade e promovendo maior previsibilidade e racionalidade na condução das finanças públicas.

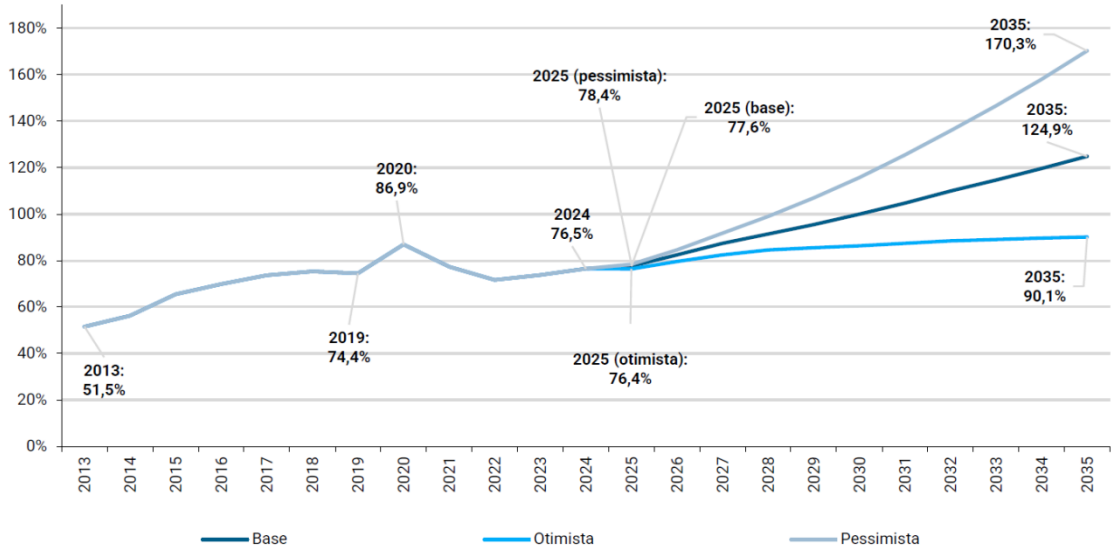
471. No entanto, a adoção formal de regras fiscais não garante, por si só, a sustentabilidade das contas públicas. Sua efetividade depende de um desenho institucional robusto, com indicadores claros, cobertura abrangente dos entes federativos, cláusulas de escape bem calibradas, mecanismos de indução ao cumprimento (*enforcement*) eficazes e ampla transparência nos cálculos e resultados.

III.6.2.2 Da trajetória da dívida pública

472. O cenário atual das finanças públicas brasileiras é marcado por uma fragilidade estrutural e uma limitação crescente do espaço fiscal, elementos que impactam diretamente a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) permanece em patamar elevado para os padrões de economias emergentes, destacando-se não apenas pela magnitude, mas pela velocidade de sua trajetória ascendente (SALOMÃO NETO e SILVA, 2023). Entre 2013 e 2020, a DBGG saltou de 51,5% para 74,4% em 2019, chegando a 86,9% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2020, impulsionada, sobretudo, pela emissão de dívida mobiliária interna para o enfrentamento da pandemia de COVID-19 e pelo decréscimo do PIB no período. Posteriormente, observou-se recuo no ano seguinte, chegando a 76,5% em 2024, mas sem garantia de reversão estrutural da tendência de crescimento, conforme apresentado no gráfico mais adiante.

473. Segundo os dados divulgados pelo Banco Central dia 28/11/25, em outubro de 2025, a DBGG atingiu 78,6% do PIB e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) correspondia a 65,0% do PIB. A Instituição Fiscal Independente (IFI) tem alertado para a tendência de crescimento da DBGG como proporção do PIB nos próximos anos, em cenários que não contemplem reformas profundas. As projeções constantes do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), de junho de 2025, indicam que, na ausência de reformas, a DBGG poderia atingir patamares muito elevados, como 170,3% do PIB em 2035 em um cenário pessimista, contrastando com um cenário-base de 124,9% do PIB (peça 97, p. 43).

Gráfico 3 - Projeções de Cenários da DBGG em relação ao PIB (%)



Fonte: Relatório de Acompanhamento Fiscal, IFI (peça 97, p. 43)

474. Em maio de 2025 a IFI publicou uma análise do recém enviado Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026, na qual aponta para o esgotamento do Regime Fiscal Sustentável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

Entre os principais fatores que comprometem a sustentabilidade fiscal destacam-se: o crescimento acelerado das despesas obrigatórias e rígidas, que restringe progressivamente o espaço para as demais despesas discricionárias e essenciais; a projeção de superávits primários baseada em premissas pouco realistas; e a ausência de medidas efetivas para conter o avanço do gasto público, mesmo diante do acionamento dos gatilhos previstos no novo arcabouço fiscal. Soma-se a isso o elevado grau de rigidez orçamentária, com margem fiscal praticamente inexistente, e o esgotamento do potencial arrecadatório, já amplamente explorado nos últimos anos (peça 96, p. 19).

475. Ainda no contexto dessas restrições, observa-se a compressão progressiva das despesas discricionárias, em especial no âmbito do Poder Executivo. A IFI projeta que, mantidas as regras atuais e o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias, haverá esgotamento do espaço fiscal já a partir de 2027, inviabilizando a execução de despesas discricionárias essenciais ao funcionamento da administração pública federal (peça 96, p. 19).

476. O TCU, por ocasião da apreciação da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) tem, desde 2017, se pronunciado sobre a relação entre o crescimento das despesas obrigatórias e a consequente compressão das despesas discricionárias, um cenário que ameaça a sustentabilidade fiscal do país e a capacidade de prestação de serviços públicos essenciais, como, por exemplo, na PCPR 2018, por meio da qual o TCU decidiu:

> '2.2. Alertar o Poder Executivo federal, com fundamento no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos (seção 4.1.1.8).'

477. Nos últimos meses, essa preocupação tem sido reforçada por diversos especialistas e autoridades em entrevistas (https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/06/18/shutdown-e-risco-real-ja-para-2026-alertam-economistas.ghtml), incluindo a Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet (https://www.poder360.com.br/poder-congresso/tebet-diz-que-2026-sera-desafiador-para-as-contas-publicas/.

478. Esse cenário reforça a urgência de discussão, no âmbito do Executivo e do Legislativo, sobre a sustentabilidade da estrutura de gastos da União e os riscos da ampliação de mecanismos extraorçamentários como via alternativa de execução de políticas públicas à margem do orçamento e das regras fiscais vigentes.

III.6.3 Efeitos

III.6.3.1 Efeitos em relação ao Processo Legislativo Orçamentário

479. A Constituição Federal de 1988 é clara ao atribuir ao Congresso Nacional competência para dispor, com a sanção do Presidente da República, sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, as operações de crédito, a dívida pública e as emissões de curso forçado (CF/1988, art. 48). Além disso, a própria Constituição estabelece um rito específico para a apreciação dos projetos de lei que tratam do PPA, da LDO, da LOA e dos créditos adicionais, conferindo ao Parlamento papel central no processo legislativo orçamentário (CF/1988, art. 166).

480. Essa centralidade também está refletida na Lei 4.320/64, cujo art. 2º determina que a lei orçamentária deverá discriminar receitas e despesas de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, respeitados os princípios da Unidade, Universalidade e Anualidade. Ao exigir tal estrutura, a norma impõe que o orçamento seja o instrumento por meio do qual se manifesta a política econômica do Executivo, sob controle e deliberação do Legislativo.

481. Mecanismos extraorçamentários, como são conhecidos os mecanismos de despesas fora do orçamento, são usualmente estabelecidos por ato legal que define seu propósito, fontes de financiamento e arranjos de governança, sendo, em geral, validados pelo Poder Legislativo. No Brasil, observa-se que a criação desses mecanismos frequentemente tem início por meio de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, as quais são posteriormente validadas pelo Congresso Nacional.

482. Apesar dessa validação legislativa posterior, tais instrumentos não seguem o rito constitucional reservado ao processo legislativo orçamentário, o qual exige que alterações na alocação de receitas e despesas públicas sejam processadas por meio das leis orçamentárias - PPA, LDO, LOA e créditos adicionais - com a observância de seus trâmites e controles próprios. O uso reiterado de medidas provisórias ou leis ordinárias como via de criação de mecanismos para alocação de recursos fora do orçamento fragiliza a função do Parlamento e esvazia o debate democrático necessário à adequada alocação dos recursos públicos e à definição da política fiscal do Estado.

483. A utilização de mecanismos que permitem a execução de despesas fora do processo orçamentário formal representa uma grave afronta às funções essenciais do Poder Legislativo, especialmente no que diz respeito à sua competência de deliberar sobre questões estruturais das finanças públicas. Ao deslocar essas decisões para fora do espaço de controle estabelecido pela Constituição, tais práticas comprometem a integridade do sistema orçamentário e violam princípios fundamentais como a legalidade, a transparência e a responsabilidade fiscal. Além disso, essas ações dificultam o acompanhamento sistemático e consolidado da política fiscal, tanto pela sociedade quanto pelos órgãos de controle, enfraquecendo a capacidade de fiscalização e comprometendo a confiança nas instituições públicas.

III.6.3.2 Efeitos em relação à transparência e accountability

484. Outro efeito relevante da proliferação dos mecanismos extraorçamentários é o enfraquecimento da transparência e da *accountability* na gestão das finanças públicas.

485. A multiplicação desses instrumentos contribui para a fragmentação do orçamento público, o que compromete a qualidade e o acesso às informações necessárias à avaliação integrada das receitas e despesas governamentais. Esse processo enfraquece o orçamento como instrumento central de controle da alocação de recursos, de promoção da disciplina fiscal, da qualidade do gasto público e de sustentação de pilares mais amplos da governança, como planejamento, gestão de riscos, participação social e controle democrático.

486. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) preconiza princípios de boa governança orçamentária, voltados à promoção da transparência, integridade e *accountability* na condução das finanças públicas. A prática recorrente de utilização de mecanismos extraorçamentários, porém, contraria esses princípios, ao omitir de demonstrativos e estatísticas fiscais os impactos associados à realização de despesas e à renúncia de receitas. Essa omissão prejudica o controle, distorce a mensuração do esforço fiscal e compromete a credibilidade das metas de política fiscal.

487. O *International Budget Partnership* (IBP), por meio do *Open Budget Survey* (OBS/OBI), bem como organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a própria OCDE, reconhecem que a transparência orçamentária é um dos pilares das democracias modernas. Embora o Brasil tenha recebido avaliação positiva no OBS 2023 (peça 98), a própria resposta do governo brasileiro ao questionário da pesquisa revela deficiências significativas na transparência sobre recursos e despesas extraorçamentários, reconhecendo a ausência de informações essenciais sobre tais instrumentos (peça 99, p. 65).

488. Os mecanismos extraorçamentários operam com menor grau de transparência, rastreabilidade e controle, dificultando o acompanhamento sistemático das despesas públicas. Enquanto as despesas orçamentárias seguem o fluxo institucional ancorado no tripé Orçamento - Conta Única - SIAFI, com dados auditáveis e presumivelmente íntegros, as despesas executadas fora do orçamento se sujeitam apenas à transparência facultativa do gestor, sem garantia de integridade dos dados primários, cuja auditabilidade depende de prévia verificação dos sistemas utilizados para sua inserção.

489. De acordo com o *Fiscal Transparency Handbook* do FMI, fundos e entidades extraorçamentárias, mesmo quando sob controle do governo, devem ser consolidados nos relatórios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

fiscais e submetidos aos mesmos padrões de transparência, controle e prestação de contas aplicáveis às despesas orçamentárias. A manutenção de operações significativas à margem do orçamento formal compromete a consolidação fiscal, dificulta a comparabilidade internacional dos dados, e favorece práticas que contornam regras fiscais ou ocultam passivos. O FMI alerta que tais práticas reduzem a integridade das informações fiscais, prejudicam a credibilidade da política econômica e enfraquecem a supervisão parlamentar (peça 100).

490. No contexto brasileiro, a utilização recorrente de mecanismos extraorçamentários representa não apenas uma ameaça à transparência e ao controle democrático, mas também um risco direto à integridade da arquitetura institucional de gestão das finanças públicas, apoiada nos pilares do SIAFI, da Conta Única do Tesouro Nacional e do Orçamento Geral da União e reconhecida internacionalmente.

491. Antes da criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do SIAFI, a execução financeira da União era marcada por fragmentação institucional, controles manuais, registros contábeis defasados e multiplicidade de contas bancárias, dificultando a consolidação das contas públicas. A partir de 1986, com a criação da STN e a implantação do SIAFI, em 1987, buscou-se a construção de um sistema moderno, centralizado e auditável, com base em parâmetros de integridade, tempestividade e transparência. Essa infraestrutura consolidou-se como alicerce da governança orçamentária e financeira no País.

492. O uso crescente de mecanismos extraorçamentários opera à margem desse sistema institucional. Ao escaparem do fluxo de execução formal via SIAFI, essas operações não transitam pela Conta Única, não estão vinculadas a dotações orçamentárias aprovadas pelo Legislativo e não se submetem aos controles automatizados de legalidade, economicidade e transparência. Essa prática rompe com os princípios de unicidade, rastreabilidade e integridade das finanças públicas, pilares reafirmados com o Projeto Novo SIAFI, iniciado em 2011.

493. O enfraquecimento dessa arquitetura representa, na prática, um processo de desestruturação de um dos modelos mais avançados de administração fiscal do mundo, reconhecido pelo FMI e pela OCDE. Ao permitir que uma parcela crescente das operações públicas escape da visibilidade institucional, da normatização jurídica e da consolidação contábil, o Estado corre o risco de regredir a uma gestão fragmentada, baseada em múltiplas fontes de informação não auditáveis e em padrões contábeis incompatíveis.

494. Trata-se, portanto, de um potencial risco sistêmico: a manutenção e ampliação do uso de mecanismos extraorçamentários coloca em xeque a integridade do sistema de controle das finanças públicas, enfraquece os fundamentos da responsabilidade fiscal e compromete a governança, a credibilidade da política econômica e o controle social sobre o gasto público. Preservar a centralidade do tripé Orçamento - Conta Única - SIAFI é condição indispensável para a manutenção da governança fiscal e o fortalecimento da democracia no País.

III.6.3.3 Efeitos em relação à percepção dos agentes econômicos

495. O termo ancoragem das expectativas pode ser definido como o processo pelo qual agentes econômicos, isto é consumidores, empresas e investidores, formam suas previsões sobre variáveis-chave da economia, como a inflação. Quando os agentes econômicos confiam nas diretrizes do governo e nas instituições fiscais, suas decisões de investimento e consumo são mais previsíveis, convergindo para as próprias previsões do governo, facilitando o planejamento e a gestão macroeconômica.

496. Assim, a credibilidade fiscal desempenha um importante papel no processo de ancoragem das expectativas de inflação. Anúncios de política fiscal que demonstram clareza e consistência são capazes, por exemplo, de endereçar as expectativas sobre a inflação futura, o crescimento econômico e a saúde fiscal do governo. A consistência, transparência e confiabilidade das estratégias fiscais são, portanto, essenciais para a construção e manutenção dessa credibilidade.

497. Ao reverso, a perda de credibilidade nas regras fiscais, isto é, a percepção de que as normas podem ser flexibilizadas ou contornadas gera um ambiente de incertezas. Nesse contexto, o desenvolvimento de mecanismos destinados à realização de gastos fora do orçamento pode agravar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

essa situação de instabilidade.

498. Tais práticas, ao desviarem da transparência e do controle estabelecidos, não só têm o potencial de obscurecer a real situação fiscal, mas também sinalizam uma menor aderência à disciplina orçamentária. Isso, por sua vez, corrói a confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos estabelecidos na Política Fiscal, agindo como indutor da desancoragem de expectativas.

499. A existência de expectativas de inflação futura desancoradas pode levar a efeitos deletérios na curva de juros e na taxa de câmbio. A elevação das taxas de juros de longo prazo acarreta aumento no custo de emissão e refinanciamento da dívida pública, além de alterações no perfil da dívida em relação a prazos e índices. A depreciação cambial, por sua vez, pode acarretar o repasse para os preços internos, com o risco de se estabelecer um ciclo vicioso: a desvalorização cambial alimenta a inflação, que desancora ainda mais as expectativas, levando a mais desvalorização.

500. Desse modo, em um regime de metas de inflação, a existência de expectativas de inflação futura desancorada das metas estabelecidas é uma das razões que podem fazer com que o Banco Central eleve a taxa básica de juros da economia. Ademais, em um cenário de expectativas inflacionárias desancoradas e disciplina fiscal questionada, a manutenção da taxa de juros em patamares elevados torna-se uma medida prolongada.

501. Juros altos encarecem o crédito para empresas e famílias, desestimulando o investimento, a produção e o consumo, o que freia o crescimento econômico, além de elevar a dívida pública.

502. A ausência de uma âncora fiscal sólida e a utilização de artifícios orçamentários não apenas desorganizam a economia no presente, mas também comprometem o potencial de crescimento e desenvolvimento futuro do país.

503. A recuperação da confiança e a adesão a um arcabouço fiscal crível são, portanto, importantes para reverter esse cenário e promover um ambiente econômico mais estável. Especialistas em finanças públicas têm alertado para os efeitos na credibilidade da política fiscal da prática de se utilizar fundos públicos e privados na operacionalização de políticas públicas, inclusive políticas de concessão de crédito. Como exemplo, cita-se Marcos Mendes, professor associado do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper): O crescente uso de fundos fora do orçamento aumenta o risco fiscal (3/5/2024 - https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-mendes/2024/05/o-crescente-uso-de-fundos-fora-do-orcamento-aumenta-o-risco-fiscal.shtml.); e Governo dribla o seu próprio ajuste fiscal (27/12/2024 - https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-mendes/2024/12/governo-dribla-o-seu-proprio-ajuste-fiscal.shtml).

504. Também Felipe Salto, ex-diretor executivo da Instituição Fiscal Independente: Uso do Superavit financeiro eleva a dívida pública (28/10/2024 - https://economia.uol.com.br/colunas/felipe-salto/2024/10/28/o-uso-do-superavit-financeiro-eleva-a-divida-publica.htm); e Contabilidade Criativa no novo vale gás (2/9/2024 - https://economia.uol.com.br/colunas/felipe-salto/2024/09/02/contabilidade-criativa-no-vale-gas.htm).

505. Há, ainda, publicações destinadas ao público financiador da dívida pública, a exemplo de estudo da XP Research, denominado 'Impacto potencial da expansão parafiscal por meio de fundos públicos e privados' (peça 101), que estima um montante de R$ 72,5 bilhões em novos recursos disponibilizados desde 2023 por meio de fundos públicos e privados, valor que poderia superar os R$ 100 bilhões em 2025 caso fosse aprovada a Proposta de Emenda Constitucional 66/2023.

506. O estudo menciona que 'a expansão via fundos pode atingir R$ 230 bilhões até 2030 em um cenário conservador sem novas emissões ou ampliações, o que significa um aumento na dívida bruta do governo geral de até 1,7 pp do PIB, o que é relevante no contexto de tendência de crescimento da dívida' (peça 101, p.1).

507. Como demonstrado neste relatório, no curso dos trabalhos desta auditoria foram identificados cinco fundos privados, que contam com a participação da União, e um fundo público, todos criados com a finalidade de realização de despesas públicas ou consecução de políticas públicas. Embora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

só tenha sido constatado gastos efetivos em um fundo, o Fipem, relativo ao Programa Pé-de-Meia, observa-se que o potencial de distorção das regras fiscais é realmente relevante.

508. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o presente exercício, Lei 15.080/2024, estabelece, em seu art. 2º, a meta de resultado primário neutra para o Governo Central, com limite de variação de R$ 30,97 bilhões. O Fipem foi capitalizado em 2024 com R$ 6 bilhões, oriundos do FGEDUC, que estão sendo dispendidos ao longo do exercício de 2025. Assim, o valor aportado diretamente no Fipem, sem prévio recolhimento à CUTN e sem constar no OGU **corresponde a 19,37% de todo o déficit primário** admitido para o ano de 2025.

509. Constata-se, pois, que ainda que haja o cumprimento da meta de resultado primário em 2025, o fato de R$ 6 bilhões terem sido gastos em política pública sem que fossem computados no seu resultado, distorce os objetivos e a finalidade da regra fiscal, cujo cumprimento será meramente formal, não sinalizando aos agentes econômicos o efetivo compromisso governamental com as metas estabelecidas.

III.6.3.4 Efeitos em relação à política monetária

510. Por fim, importa destacar também o potencial conflito que se estabelece entre as políticas monetária e fiscal, em um cenário no qual a política monetária seja contracionista e a política fiscal opere com mecanismos orçamentários e extraorçamentários buscando expansão fiscal.

511. De fato, a política monetária contracionista busca controlar a inflação e estabilizar a economia através do aumento da taxa de juros e da redução de oferta de moeda, objetivando desaquecer a demanda. Contudo, essa medida pode ser neutralizada por uma política fiscal expansionista, que, ao contrário de buscar consonância com a política monetária, opte por estimular a economia via gastos públicos ou políticas de concessão de crédito subsidiado.

512. A concessão de crédito subsidiado, muitas vezes idealizada como um impulsionador do crescimento, injeta liquidez na economia a custos artificialmente baixos. Isso cria uma demanda que a política monetária tenta conter com juros mais altos. O resultado é um cenário paradoxal: a política monetária encarece o crédito para todos, mas a política fiscal oferece linhas específicas com taxas de juros diferenciadas, gerando distorções. Essa dualidade confunde os agentes econômicos e reduz a potência da política monetária, podendo ter como consequência a necessidade de elevação de juros para patamar além do que inicialmente seria necessário para estabilizar os preços e/ou a necessidade de manutenção de juros elevados por maior tempo.

513. As atas das reuniões do Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom) têm destacado a interferência da política fiscal atual na política monetária conduzida pelo Bacen. A título de exemplo são citados trechos das atas de reuniões havidas em 2025. Ata da reunião do Copom de 28 e 29/1/2025 (peça 130, p. 4)

> '9. Com relação à política econômica de forma mais geral, o Comitê manteve a firme convicção de que as políticas devem ser previsíveis, críveis e anticíclicas. Em particular, o debate do Comitê evidenciou, novamente, a **necessidade de políticas fiscal e monetária harmoniosas**. No período recente, **a percepção dos agentes econômicos sobre o regime fiscal e a sustentabilidade da dívida seguiu impactando, de forma relevante, os preços de ativos e as expectativas dos agentes**. O Comitê reforçou a visão de que **o esmorecimento no esforço de reformas estruturais e disciplina fiscal, o aumento de crédito direcionado e as incertezas sobre a estabilização da dívida pública têm o potencial de elevar a taxa de juros neutra da economia**, com impactos deletérios sobre a potência da política monetária e, consequentemente, sobre o custo de desinflação em termos de atividade. Ressaltou-se, novamente, que a manutenção de canais de política monetária desobstruídos, sem elementos mitigadores para sua ação, contribui para uma condução mais efetiva e mais eficiente.'
>
> (grifos acrescidos)

514. Ata da reunião do Copom de 6 e 7/5/2025 (peça 131, p. 5)

> '12. Um estímulo significativo nos últimos anos adveio da política fiscal. O Comitê avalia que **uma política fiscal que contribua para a redução do prêmio de risco e atue de forma**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

> **contracíclica contribui para a convergência da inflação à meta**. Além disso, a percepção dos agentes econômicos sobre o regime fiscal e a sustentabilidade da dívida segue tendo impacto sobre os preços de ativos e as expectativas dos agentes. O Comitê segue utilizando a política fiscal como insumo em sua análise e, dada a política fiscal corrente e futura, adotará a condução de política monetária apropriada para a convergência da inflação à meta. O Comitê reforçou a visão de que o esmorecimento no esforço de reformas estruturais e disciplina fiscal, o aumento de crédito direcionado e as incertezas sobre a estabilização da dívida pública têm o potencial de elevar a taxa de juros neutra da economia, com impactos deletérios sobre a potência da política monetária e, consequentemente, sobre o custo de desinflação em termos de atividade. O Comitê, em sua análise de atividade, manteve a **firme convicção de que as políticas devem ser previsíveis, críveis e anticíclicas. Em particular, o debate do Comitê evidenciou, novamente, a necessidade de políticas fiscal e monetária harmoniosas.'**
>
> (grifos acrescidos)

III.6.4 Boas Práticas

515. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabeleceu um conjunto de princípios de boa governança orçamentária, que visam promover a eficiência, transparência e responsabilidade na gestão das finanças públicas. Entre eles, destacam-se a sustentabilidade fiscal a longo prazo, a clareza nas responsabilidades orçamentárias, a transparência e a prestação de contas, a previsibilidade e a gestão de riscos, e a integridade da informação. Os dez princípios estabelecidos pela OCDE são apresentados no Anexo 1 deste relatório.

516. Embora o Brasil não seja membro daquela organização, em 2015 aderiu à recomendação da OCDE sobre boas práticas em governança orçamentária, o que demonstra um compromisso em alinhar suas políticas e práticas com os princípios estabelecidos no documento principal. Esse reconhecimento é uma forma de atestar que o País está trabalhando para incorporar e implementar as diretrizes da OCDE em seu próprio sistema orçamentário.

517. Entretanto, as práticas orçamentárias aqui relatadas não se coadunam com as recomendações da OCDE. Assim, a erradicação de tais práticas colocaria novamente o País na trilha das boas práticas internacionais.

III.6.5 Conclusão e Proposta de Encaminhamento

518. A gestão das finanças públicas de um país é um pilar fundamental para a sua estabilidade econômica e para a atração de investimentos. No Brasil, as regras fiscais, como o antigo Teto de Gastos (EC 95/2016), o atual Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023) e as metas de resultado primário, foram concebidas como instrumentos para promover a previsibilidade e a sustentabilidade macroeconômica. O objetivo primordial dessas regras é ancorar as expectativas dos agentes econômicos, tanto domésticos quanto internacionais, e assegurar uma trajetória de dívida pública que seja percebida como sustentável a longo prazo.

519. A credibilidade fiscal, nesse contexto, refere-se à confiança depositada por investidores, empresas e consumidores na capacidade e no compromisso do governo em cumprir suas metas e gerir suas contas de forma responsável. A ausência ou a erosão dessa confiança acarreta consequências macroeconômicas deletérias ao País.

520. O Brasil tem um histórico de desafios na aderência a suas próprias regras fiscais, o que torna a credibilidade fiscal um ativo particularmente vulnerável.

521. É em um cenário de incentivo ao crescimento dos gastos, trajetória ascendente da dívida púbica, elevada rigidez orçamentária e crescente compressão de gastos discricionários que se identifica o surgimento de mecanismos destinados à execução de políticas públicas e de despesas públicas a margem do sistema constituído pelo OGU/CUTN/SIAFI, o que retira a credibilidade das regras fiscais e das própria estatísticas fiscais apuradas e divulgados oficialmente, devendo ser destacado que a Lei Complementar 200 possui apenas dois anos de sua aprovação.

522. Esse comprometimento da credibilidade de regra fiscal tão recente aponta para a possibilidade de que o problema fundamental não resida apenas no desenho técnico de uma regra fiscal em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

particular. Em vez disso, ele remete a fatores subjacentes da economia política, como a persistente dificuldade em controlar gastos obrigatórios, a constante pressão política por mais despesas e a resistência a ajustes impopulares.

523. Sem um compromisso social e político mais profundo com a disciplina fiscal e com o enfrentamento dessas questões estruturais, qualquer nova regra fiscal, por mais bem-intencionada ou tecnicamente sólida que seja, corre o risco de sofrer um destino de rápida erosão de sua própria credibilidade. Isso perpetua um ciclo de incerteza e prêmios de risco mais elevados para a economia brasileira.

524. Para além de retirar a credibilidade da gestão fiscal e orçamentária, a instituição de mecanismos que permitam a expansão de gastos à margem das regras fiscais vigentes e do orçamento público apresenta também potencial disruptivo sobre sistema no qual está hoje baseado o controle e transparência das ações governamentais.

525. O art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal atribui aos tribunais de contas o dever de alertar os poderes é órgãos da federação acerca de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

526. Assim, ante as constatações havidas no processo de auditoria e considerando o exposto no presente relatório, a proposta de encaminhamento é no sentido de:

- Alertar o Poder Executivo Federal e o Poder Legislativo Federal que a criação ou manutenção de mecanismos que possibilitem a realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas à margem do orçamento e das regras fiscais vigentes constitui inobservância de princípios e normas que regem a gestão orçamentária e fiscal, além de comprometer a transparência e credibilidade da gestão orçamentária e da política fiscal, com consequências reais e potenciais, deletérias para a economia do país; e

- Alertar o Poder Executivo Federal que a expansão fiscal por meio de mecanismos que possibilitem a realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas à margem do orçamento e das regras fiscais vigentes, assim como a utilização de fundos em políticas de concessão de crédito que possibilitem o aumento do crédito direcionado, acarretam risco de conflito entre a Política Fiscal e a Política Monetária, com impactos deletérios sobre a potência da Política Monetária.

IV. CONCLUSÃO

527. Trata-se de auditoria operacional, com aspectos de conformidade, que tem como objetivo principal identificar, descrever e analisar os mecanismos utilizados na União para executar despesas, programas e projetos públicos com recursos que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União (OGU). Buscou-se também avaliar os impactos decorrentes da utilização desses mecanismos e sua conformidade com a legislação fiscal, orçamentária, financeira e a Constituição Federal de 1988.

528. O problema de auditoria central é, pois, que a utilização de mecanismos para a realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas por meio de recursos que não transitam diretamente pelo OGU impactam a transparência fiscal e a rastreabilidade dos gastos, podendo acarretar perda de credibilidade e de transparência da gestão orçamentária e fiscal da União.

529. A auditoria não se propôs a mensurar, avaliar ou realizar qualquer análise acerca do mérito das políticas públicas ou despesas que são executadas por meio dos arranjos financeiros identificados e descritos. O foco do trabalho foi a avaliação da forma como os gastos são realizados e suas implicações orçamentárias e fiscais, e não o mérito das despesas e políticas públicas em si.

530. A Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Orçamento Público são pilares para a operacionalização, transparência, eficiência e controle da arrecadação e dos gastos públicos no Brasil.

531. O Orçamento Público atua na alocação de recursos, controle da execução de despesas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

promoção da transparência e responsabilização (*accountability*) dos atos de gestão de recursos públicos. O SIAFI assegura registro único, controle orçamentário e financeiro em tempo real, geração de informações gerenciais, padronização e automatização, e transparência para o controle interno, externo e social. A CUTN centraliza a liquidez, otimiza o fluxo de caixa, reduz custos financeiros e aumenta o controle e a transparência.

532. A primeira constatação da auditoria (**Tópico III.1**) se refere às **Receitas não recolhidas à Conta Única do Tesouro Nacional e que não transitam pelo Orçamento Geral da União**. Constatou-se a ausência de acompanhamento das receitas públicas que não são recolhidas à CUTN e, consequentemente, não são incluídas no OGU. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) informou não possuir atribuições para acompanhamento de tais receitas, não exercendo controle ou estudos sobre elas.

533. Adicionalmente, dois mecanismos principais foram identificados para afastar receitas públicas do regime jurídico-financeiro aplicável, o primeiro referente à descaracterização de receitas como públicas, o que permite a destinação direta a fundos de natureza privada para a execução de políticas públicas, à margem do orçamento, da CUTN, do SIAFI e dos controles fiscais. Exemplos incluem o Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT), o Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública (FADPU) e o Fundo Rio Doce.

534. O segundo mecanismo é atinente ao não recolhimento dos valores à CUTN e destinação direta a órgãos e entidades da administração pública ou a estruturas paralelas (contas bancárias) para despesas de competência da União. Casos notáveis incluem:

- Remuneração da Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA): a Lei 15.075/2024 permite que a remuneração da PPSA e custos de comercialização sejam deduzidos diretamente da receita de petróleo e gás natural da União antes do repasse à CUTN. Tal fato contraria os princípios da Legalidade Orçamentária, da Universalidade e do Orçamento Bruto. Há o risco real de consolidação de um orçamento paralelo de grande materialidade, alheio aos mecanismos constitucionais de planejamento, controle e transparência, considerando que as projeções de receitas para a PPSA indicam valores superiores a R$ 466 bilhões até 2033;

- Novo Auxílio Gás dos Brasileiros: o Projeto de Lei 3.335/2024 prevê o repasse direto de valores de partilha de petróleo e gás para a Caixa Econômica Federal para financiar o programa, sem trânsito pela CUTN e OGU, o que afronta aos princípios da Universalidade, do Orçamento Bruto e da legalidade orçamentária;

- Multas ambientais do Ibama: a conversão indireta de multas ambientais permite que os valores sejam depositados em contas garantia, sem recolhimento à CUTN ou trânsito pelo OGU, o que contraria diversos princípios orçamentários. O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou nesse sentido no Acórdão 1.348/2025-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Jorge Oliveira;

- Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA): a Lei 13.327/2016 instituiu que os honorários de sucumbência devidos à União seriam pagos diretamente aos membros das carreiras jurídicas, a margem da CUTN, do SIAFI e do OGU. O TCU já analisou o tema em alguns acórdãos, contudo, ainda não se pronunciou definitivamente sobre a natureza jurídica dos recursos destinados ao CCHA, como destacado no Acórdão 1.080/2025-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Jorge Oliveira. No âmbito do TC 012.387/2021-5, ocorre atualmente procedimento de inspeção no CCHA, tendo o despacho do relator que autorizou a inspeção destacado a materialidade dos valores, a indisponibilidade de informações públicas atualizadas, dúvidas quanto ao uso dos recursos e a regularidade de provisões contábeis;

- Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e Fundações de Apoio: órgãos e entidades reconhecidos como ICTs podem realizar despesas com receitas próprias e de convênios sem subordinação aos limites do Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023) ou a contingenciamentos, podendo ainda, constituir fundações de apoio. As fundações de apoio, por sua vez, podem movimentar recursos à margem da CUTN e consequentemente, do OGU e do SIAFI.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

Não há uma instância central responsável pelo processo de reconhecimento de órgãos ou entidades como ICTs;

- Contas vinculadas às concessões de serviços públicos: há contratos de concessão que preveem a destinação de parte da outorga a contas vinculadas, fora da CUTN, para custear obrigações do poder concedente. O tema é tratado no âmbito do TC 008.723/2023-0, da relatoria do ministro Benjamin Zymler.

535. Essas práticas resultam na fragmentação da gestão financeira e orçamentária, na formação de orçamentos paralelos, e comprometem a integridade da arrecadação, a transparência fiscal e a observância dos princípios orçamentários (Legalidade, Universalidade, Anualidade, Orçamento Bruto e Unidade de Caixa). Além disso, funcionam como um meio de não-incidência das regras fiscais.

536. A segunda constatação da auditoria (**Tópico III.2**) se refere à **Capitalização de fundos privados sem o prévio trânsito pela CUTN e sem previsão no OGU**. Este tópico realiza a análise dos fundos privados capitalizados com valores que não transitam no orçamento, constatando que tais arranjos constituem mecanismo de fuga ao cumprimento das duas principais regras fiscais vigentes no país, a meta de resultado primário e o limite de despesas primárias instituído pela LC 200/2023.

537. Os fundos identificados que atualmente utilizam este mecanismo foram:

- Fipem (Programa Pé-de-Meia): criado para incentivo financeiro a estudantes do ensino médio, foi capitalizado com R$ 6 bilhões do FGEDUC, fundo garantidor pertencente à União, sem trânsito pela CUTN ou OGU. No Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, relator ministro Augusto Nardes, o TCU determinou a regularização orçamentária do programa;

- Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União: recebe valores oriundos dos honorários de sucumbência da Defensoria Pública diretamente, sem recolhimento à CUTN; e

- Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico: criado pela Lei 14.902/2024 (Programa MOVER), recebe aportes de empresas privadas em troca de benefícios fiscais, sem recolhimento à CUTN ou inclusão no OGU. A conclusão obtida é que esses valores não são recursos privados e sim uma prestação pecuniária de recolhimento obrigatório pelo particular ao Poder Público para adesão ao programa de benefícios fiscais.

538. A análise sobre a antinomia entre normas que criam fundos e o ordenamento jurídico das finanças públicas reforça que as leis complementares que regem as finanças públicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei 4.320/1964 e a LC 200/2023 devem prevalecer sobre leis ordinárias que as contrariem, seguindo o precedente do Acórdão 237/2025-TCU-Plenário, relator ministro Jhonatan de Jesus, revisor ministro Walton Alencar Rodrigues.

539. A terceira constatação da auditoria (**Tópico III.3**) é relativa à **Inobservância dos princípios orçamentários e comprometimento da transparência das ações governamentais com a utilização de fundos para execução de despesas públicas ou consecução de políticas públicas**.

540. Há casos em que fundos podem ser capitalizados com recursos oriundos do OGU. Nesse arranjo, os valores aportados nos fundos saem da CUTN e possuem dotações orçamentárias e registro no SIAFI. Contudo, a finalidade última da transferência não é a capitalização do fundo e sim a realização de uma despesa pública ou a execução de uma política pública, com um fundo assumindo essa atribuição.

541. Foram identificados três fundos aptos a receberem recursos orçamentários, o Fipem, relativo ao Programa Pé-de-Meia, que também está apto a receber recursos extraorçamentários, o Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece) e o Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), que é um fundo público.

542. Perante as constatações havidas e as análises realizadas, a conclusão é que o uso de fundos públicos ou privados na implementação de políticas públicas ou na realização de despesas típicas da União acarreta a inobservância de diversos princípios orçamentários e o comprometimento da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

transparência e publicidade das ações governamentais, não interferindo nesta conclusão se os fundos são capitalizados com recursos que não transitam pelo orçamento ou com recursos oriundos de dotações orçamentárias. As razões que embasam tal conclusão se fundam notadamente nos seguintes aspectos:

-Fundos como estruturas orçamentárias e financeiras paralelas: os fundos assumem atribuições que seriam da CUTN, OGU e SIAFI, convertendo-se em estruturas orçamentárias e financeiras paralelas. Tal fato afronta diretamente os princípios da Unidade, da Universalidade, da Anualidade, da Especificação e da Legalidade orçamentária, além do princípio da Unidade de Caixa;

- Impacto na Transparência e Rastreabilidade: a execução de despesas por esses fundos, registrada em sistemas próprios e não no SIAFI, dificulta o controle interno, externo e social, contrariando a obrigatoriedade de um sistema integrado de administração financeira e controle (LRF, art. 48) e a rastreabilidade dos dados (Constituição Federal de 1988, art. 163-A). A criação de fundos com objetivo de realizar despesas ou políticas públicas vai de encontro ao momento atual em que se busca maior transparência dos gastos públicos, a exemplo das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre as emendas parlamentares, em que se exige publicidade e rastreabilidade em todo o ciclo de aplicação dos valores (ADPF 854 e ADI 7.688, 7.695 e 7.697);

- Impacto no cumprimento das regras fiscais: no arranjo em que os fundos recebem recursos orçamentários não se pode afirmar que haja o descumprimento por via direta das regras fiscais, uma vez que os aportes que chegam ao fundo estão sujeitos aos regramentos. Tal fato não significa, todavia, que não haja implicações. Os recursos, uma vez aportados, deixam de impactar os limites impostos pela LC 200/2023 e não são mais considerados para fins de apuração das metas de resultado primário, resultando que podem ser capitalizados em determinado exercício em que haja maior espaço fiscal, para serem utilizados ao longo de outros exercícios. Ou seja, os fundos funcionam como espécie de reserva de valores que não mais estão sujeitas a quaisquer restrições fiscais para sua execução;

- Prescindibilidade da criação de fundos: os objetivos dos fundos analisados, Fipem, FNDIT, FADPU, Firece, FIIS e Fundo Rio Doce, podem ser plenamente atingidos com os valores sendo aplicados via OGU. A Constituição Federal (art. 167, inciso XIV) veda a criação de fundos públicos quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública, sendo questionável a criação de fundos privados para os mesmos fins.

543. A quarta constatação da auditoria (**Tópico III.4**) diz respeito ao **Fundo Rio Doce**. Consoante despacho à peça 139 dos autos, o relator, Ministro Bruno Dantas, determinou a autuação de processo específico para tratar do tema (TC 024.216/2025-9), razão por que a análise empreendida no relatório preliminar, a análise dos comentários dos gestores e a proposta de encaminhamento não constam desta versão final do relatório de auditoria.

544. A quinta constatação da auditoria (**Tópico III.5**) concerne ao **Impacto fiscal do uso de fundos em políticas de concessão de crédito**.

545. O arranjo analisado envolve a transferência de valores de fundos públicos para instituições financeiras federais (como empréstimos), que então implementam políticas de concessão de crédito. Essas transferências são classificadas como despesas financeiras (não-primárias), o que significa que não impactam imediatamente o resultado primário do governo, desde que o risco de crédito não recaia sobre o setor público não-financeiro.

546. No entanto, esse mecanismo pode ter impactos fiscais significativos a médio e longo prazo, principalmente em virtude da concessão de benefícios creditícios. Estes são definidos como gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento dos valores obtidos com os empréstimos realizados às instituições financeiras e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Os benefícios creditícios não são explicitados no orçamento.

547. O saldo de valores de fundos públicos no BNDES cresceu de R$ 39,28 bilhões em 2023 para R$ 75,51 bilhões em 2024 (aumento de 92,24%), com os maiores aumentos avindos do Fundo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

Social, com R$ 20,14 bilhões, e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), com acréscimo de R$ 11,05 bilhões.

548. Os recursos do Fundo Clima transferidos ao BNDES em 2024 tiveram origem na emissão de US$ 2 bilhões em títulos soberanos sustentáveis no mercado internacional, sendo as transferências financiadas, portanto, com endividamento externo da União.

549. As transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) para operações reembolsáveis totalizaram R$ 14,68 bilhões entre 2022 e 2024, superando os R$ 14,34 bilhões dos dez anos anteriores (2012-2021).

550. Em 2024, o BNDES transferiu à União o total de R$ 29,5 bilhões em dividendos, sendo que no mesmo exercício, recebeu transferências de R$ 20 bilhões do Fundo Social e de R$ 10,46 bilhões do Fundo Clima. Este mecanismo permite, então, melhora das contas públicas, baseada no recebimento de receitas não-recorrentes (dividendos), sem que haja descapitalização da instituição financeira, beneficiada pela transferência de recursos dos fundos.

551. Contudo, gera a percepção nos agentes econômicos de um desempenho artificial das contas públicas, tendo o potencial, ao fim, de contribuir para um ambiente de baixa credibilidade em relação à política fiscal.

552. Outra constatação é com relação à perpetuação de fundos garantidores que foram capitalizados em situações excepcionais, como o Fundo Garantidor de Investimentos (FGI) PEAC e o Fundo de Garantia de Operações (FGO) Pronampe.

553. As leis que os instituíram originalmente previam a devolução de valores não comprometidos com garantias à União, mas essas previsões foram alteradas ou revogadas, mantendo os fundos capitalizados e disponíveis. A capacidade de resgatar esses valores para compensar frustrações de arrecadação ao longo do exercício destaca a necessidade de transparência sobre o saldo desses fundos.

554. Finalmente, a sexta constatação da auditoria (**Tópico III.6**) aborda o **Comprometimento da transparência e da credibilidade da gestão orçamentária e fiscal da União.**

555. O surgimento de mecanismos destinados à execução de políticas públicas e de despesas públicas à margem do orçamento e das regras fiscais vigentes ocorre em um cenário caracterizado por incentivos ao crescimento dos gastos públicos, trajetória ascendente da dívida púbica, elevada rigidez orçamentária e crescente compressão de gastos discricionários.

556. Neste panorama, agravado pela ausência de reformas estruturais que enfrentem de forma efetiva os desafios do gasto público, a busca por um modelo que permita, no curto prazo, expandir os dispêndios, não resolve o problema de forma sustentável, ao reverso, essa abordagem pode gerar novos desafios.

557. Enfraquecimento do processo legislativo orçamentário: a utilização de medidas provisórias ou leis ordinárias para criar mecanismos fora do OGU, mesmo que validadas pelo Congresso, fragiliza a função do Parlamento e esvazia o debate democrático necessário à adequada alocação dos recursos públicos e à definição da política fiscal do Estado.

558. Comprometimento da transparência e *accountability*: a multiplicação de instrumentos extraorçamentários fragmenta a programação financeira, dificulta o acesso e a qualidade das informações e enfraquece o orçamento como instrumento de controle. As operações fora do SIAFI passam a carecer de transparência e auditabilidade. O Fundo Monetário Internacional alerta que tais práticas reduzem a integridade das informações fiscais, prejudicam a credibilidade da política econômica e enfraquecem a supervisão parlamentar.

559. Desestruturação do modelo de gestão: o uso crescente de mecanismos extraorçamentários rompe com os princípios de unicidade, rastreabilidade e integridade das finanças públicas, colocando em xeque a arquitetura institucional (SIAFI, CUTN, OGU), que é reconhecida internacionalmente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

560. Impacto na percepção dos agentes econômicos (desancoragem de expectativas): a perda de credibilidade nas regras fiscais, pela percepção de que podem ser contornadas, gera incertezas, corrói a confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos e age como indutor da desancoragem de expectativas de inflação e crescimento econômico, podendo levar a juros mais altos e depreciação cambial.

561. Conflito com a política monetária: uma política fiscal expansionista via mecanismos parafiscais ou extraorçamentários pode neutralizar a política monetária contracionista que o Banco Central possa ter que adotar, de acordo com as circunstâncias. Eventual consequência deste cenário é a necessidade de elevação de juros para patamar além do que inicialmente seria necessário para estabilizar os preços e/ou a necessidade de manutenção de juros elevados por maior tempo.

562. Boas práticas: a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabelece princípios de boa governança orçamentária que promovem eficiência e transparência. O Brasil aderiu a essas recomendações em 2015. No entanto, as práticas orçamentárias relatadas não se coadunam com as recomendações da OCDE. Assim, a erradicação de tais mecanismos colocaria novamente o País na trilha das boas práticas internacionais.

563. Com base nas constatações obtidas no processo de auditoria, expressas neste relatório, foram formuladas propostas de encaminhamento, as quais estão detalhadas em tópico subsequente.

V. COMENTÁRIOS DOS GESTORES E ANÁLISE DA EQUIPE

564. Segundo o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, sendo a manifestação viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização que contenha as propostas de determinação ou recomendação.

565. O relatório preliminar de auditoria (peça 133) foi concluído em 14/7/2025 e remetido para comentários dos gestores. Constitui o Apêndice B deste relatório a descrição e análise das manifestações apresentadas pelos gestores em relação ao relatório preliminar.

566. Após a análise dos comentários, foram incorporados ao relatório esclarecimentos, frutos das análises empreendidas, objetivando prover maior clareza para alguns aspectos objetos do relatório.

VI. ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS INTERNAS

567. Consoante art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, as determinações para providências internas em processos de controle externo que não sejam voltadas à instrução dos autos serão comunicadas aos colegiados por meio de comunicação do relator, que constará da ata da respectiva sessão e, por tal razão, não serão consignadas na parte dispositiva da deliberação.

568. Assim, tendo em vista que está sendo conduzida inspeção no Conselho Curador dos Honorários Advocatícios no âmbito do TC 012.387/2021-5, recomenda-se, como providência interna, o encaminhamento de cópia da presente instrução, bem como do Acórdão que vier a ser prolatado, à Unidade de Auditoria Especializada em Gestão e Inovação (AudGestãoInovação).

569. Propõe-se, ainda, informar ao relator do TC 005.011/2025-6, Ministro Walton Alencar Rodrigues, em cumprimento ao Acórdão 1.264/2025-TCU-Plenário, que a solicitação do Congresso Nacional, objeto do referido processo, é atendida com a decisão prolatada nos presentes autos em relação ao Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos - Firece, objeto do item III.3.3.2 do Relatório de Auditoria e do item III.5.3 do apêndice B do Relatório.

570. Por fim, propõe-se juntar ao TC 013.076/2025-6 cópia da decisão que vier a ser prolatada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, com posterior arquivamento daqueles autos, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que aquela Solicitação do Congresso Nacional é atendia por meio do presente processo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

571. Ante todo o exposto, submete-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) **determinar,** com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

a.1) **ao Ministério das Minas e Energia e à Petróleo Pré-Sal S.A**. que, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e com o Ministério da Fazenda, **no prazo máximo de trinta dias** após o término da vigência do atual contrato de remuneração entre a PPSA e o MME, adote as providências necessárias para que o recolhimento das receitas a que se refere o inciso III do caput do art. 49 da Lei 12.351/2010, bem como os pagamentos realizados à PPSA pelos serviços prestados à União, sejam realizados em plena consonância com o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas, em especial os princípios orçamentários da Unidade (Constituição Federal, art. 165, § 5º e Lei 4.320/1964, art. 2º); da Universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º); da Anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); do Orçamento Bruto (Lei 4.320/1964, art. 6º); a vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária (Constituição Federal, art. 167, incisos I e II); a responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1, §1º) e a gestão fiscal transparente (LC 101/200, art. 48 e 48-A); ao Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023, art.3º); à sustentabilidade da dívida pública (Constituição Federal, art. 164-A e LC/200/2023, art. 1º, §§ 2 e 3); ao princípio da separação dos poderes, sob a perspectiva de divisão de atribuições constitucionais (Constituição Federal, art. 2º, c/c art. 60, § 4º, inciso III, e art. 166), de modo que não sejam apropriados ou transferidos valores à PPSA sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos nas leis orçamentárias ou em leis de créditos adicionais; (item III.1.3)

a.2) **à Controladoria Geral da União,** que:

a.2.1) em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Fazenda e os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pela gestão de receitas de natureza pública, com fulcro no art. 37, caput, da Constituição Federal, nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 e no art. 3º da Lei 4.320/1964, que adote, no **prazo de 180 dias,** as medidas necessárias ao mapeamento, sistematização e divulgação pública das receitas da União não recolhidas à Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), bem como das receitas destinadas a fundos privados dos quais a União participe, de forma a assegurar a transparência, controle social e acompanhamento da materialidade e da destinação desses recursos; (item III.1.3)

a.2.2) em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fulcro no art. 37, caput, da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, adote as seguintes providências relativas à transparência das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e das Fundações de Apoio:

a.2.2.1) no **prazo de noventa dias**, implemente no Portal da Transparência uma página agregadora que consolide, em formato de repositório de *links*, o acesso às informações de transparência ativa mantidas pelas ICTs e fundações de apoio e estabeleça fluxo permanente de atualização das informações, mediante comunicação regular com as instituições responsáveis e supervisão técnica da CGU;

a.2.2.2) no **prazo de 180 dias**, coordene e implemente, em conjunto com a SOF/MPO, as providências necessárias à publicação, no Painel do Orçamento, da lista das ICTs reconhecidas para fins orçamentários, com indicação das despesas excepcionadas do limite de despesa primária da Lei Complementar 200/2023 e da respectiva documentação formal de enquadramento; (item III.1.3)

a.3) **ao Ministério do Planejamento e Orçamento,** que:

a.3.1) em articulação com o Ministério da Fazenda, com o Conselho Diretor do **Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico** e com os órgãos e entidades interessados, adote, **no**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

prazo máximo de trinta dias, as providências necessárias ao exato cumprimento da legislação no que concerne: ao princípio da Unidade de Caixa (Lei 4.320/1964, art. 56 e Decreto-lei 93.872/1986, arts. 1º e 2º); aos princípios orçamentários da Unidade (Constituição Federal, art. 165, §5º e Lei 4.320/1964, art. 2º); Universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º) e Anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); ao princípio da separação dos poderes, sob a perspectiva de divisão de atribuições constitucionais (Constituição Federal, art. 2º, c/c art. 60, § 4º, inciso III, e art. 166); à vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária (Constituição Federal, art. 167, incisos I e II); à responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1º, §1º); à gestão fiscal transparente (Constituição Federal, art. 163-A, e LC 101/200, art. 48 e 48-A); ao Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023, art.3º); à sustentabilidade da dívida pública (Constituição Federal, art. 164-A, e LC/200/2023, art. 1º, §§ 2 e 3), de modo que **não sejam apropriados ou transferidos valores ao FNDIT sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos nas leis orçamentárias ou em leis de créditos adicionais;** (item III.2.3)

a.3.2) em articulação com o Ministério da Fazenda, com os comitês gestores dos respectivos fundos e com os órgãos e entidades interessados, adote, **no prazo máximo de 120 dias, as providências para que as políticas públicas e despesas atualmente realizadas por intermédio dos fundos sejam realizadas em plena consonância com o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas**, em especial os princípios orçamentários da Unidade (Constituição Federal, art. 165, § 5º, e Lei 4.320/1964, art. 2º); Universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º) e Anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); o princípio da separação dos poderes, sob a perspectiva de divisão de atribuições constitucionais (Constituição Federal, art. 2º, c/c art. 60, § 4º, inciso III, e art. 166); a vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária (Constituição Federal, art. 167, incisos I e II); a responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1º, §1º) e a gestão fiscal transparente (Constituição Federal, art. 163-A, e LC 101/200, art. 48 e 48-A), sendo a determinação direcionada aos fundos a seguir relacionados: Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico - **FNDIT**; Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio - **Fipem**; Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos - **Firece**; e Fundo de Investimento em Infraestrutura Social - **FIIS**; (item III.3.3)

a.3.3) em articulação com a Defensoria Pública da União e com Ministério da Fazenda, adote, no **prazo máximo de 120 dias**, **as providências necessárias para que as despesas atualmente realizadas por intermédio do Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública sejam realizadas em plena consonância com o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas**, em especial o princípio da Unidade de Caixa (Lei 4.320/1964, art. 56, e Decreto-lei 93.872/1986, arts. 1º e 2º); os princípios orçamentários da Unidade (Constituição Federal, art. 165, § 5º, e Lei 4.320/1964, art. 2º); Universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º) e Anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); o princípio da separação dos poderes, sob a perspectiva de divisão de atribuições constitucionais (Constituição Federal, art. 2º, c/c art. 60, § 4º, inciso III, e art. 166); a vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária (Constituição Federal, art. 167, incisos I e II); a responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1º, §1º) e a gestão fiscal transparente (Constituição Federal, art. 163-A e LC 101/200, art. 48 e 48-A), ao Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023, art.3º); à sustentabilidade da dívida pública (Constituição Federal, art. 164-A, e LC/200/2023, art. 1º, §§ 2 e 3), devendo a eventual existência do fundo previsto na Lei Complementar 80/1992 estar plenamente adequada com a legislação mencionada e ainda com o disposto no art. 167, inciso XIV, da Constituição Federal; (item III.3.3)

a.3.4) em articulação com o Ministério da Fazenda, com o BNDES e com a Finep, em consonância com o dever de avaliação de políticas públicas estabelecido no art. 37, § 16, da Constituição Federal, **apresente, no prazo de até 120 dias, Plano de Ação**, com etapas, responsáveis e prazos definidos, **destinado a:**

a.3.4.1) operacionalizar a apuração e publicação, com posterior atualização e divulgação periódicas, do valor presente dos subsídios existentes nos repasses de recursos de fundos dos quais a União participe para o BNDES e para a Finep, de modo que seja possível mensurar o impacto fiscal destas operações; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

c.3.4.2) assegurar que a transferência de valores de fundos públicos para o BNDES e para a Finep sejam precedidas de análise *ex ante*, contemplando prioritariamente a definição do público-alvo beneficiário e a análise de custos e benefícios para toda a economia, e não apenas no âmbito dos setores, empresas ou regiões diretamente favorecidas. Adicionalmente, o referido Plano de Ação deverá prever a realização de análise *ex post* das políticas executadas; (item III.5.3)

b) **recomendar,** com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RITCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

b.1) **ao Banco Central do Brasil**, que adote as providências necessárias no sentido de certificar a adequação do modo como as transferências de valores do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) à Finep são capturadas nas estatísticas fiscais, com natureza integralmente financeira, considerando, dentre outros fatores, a natureza de empresa pública não-bancária da Finep e o ambiente regulatório a que está submetida, nesta condição; (item III.5.3) e

b.2) **ao Ministério da Fazenda** que publique, no portal 'Tesouro Transparente', e atualize periodicamente, o patrimônio de cada fundo garantidor que tenha participação da União, destacando o montante de recursos do fundo que não esteja vinculado a garantias concedidas; (item III.5.3)

c) **alertar** com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal:

c.1) o Poder Executivo Federal e o Poder Legislativo Federal que a criação ou manutenção de mecanismos que possibilitem a realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas à margem do orçamento e das regras fiscais vigentes constitui inobservância de princípios e normas que regem a gestão orçamentária e fiscal, além de comprometer a transparência e credibilidade da gestão orçamentária e da política fiscal, com consequências reais e potenciais, deletérias para a economia do país; (item III. 6.5) e

c.2) o Poder Executivo Federal que a expansão fiscal por meio de mecanismos que possibilitem a realização de despesas públicas ou financiamento de políticas públicas à margem do orçamento e das regras fiscais vigentes, assim como a utilização de fundos em políticas de concessão de crédito que possibilitem o aumento do crédito direcionado, acarretam risco de conflito entre a Política Fiscal e a Política Monetária, com impactos deletérios sobre a potência da Política Monetária; (item III. 6.5)

d) remeter cópia da decisão que vier a ser prolatada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em função da solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 013.076/2025-6, que está sendo integralmente atendida por meio do presente processo, consoante Acórdão 1.849/2025-TCU-Plenário;

e) remeter cópia da decisão que vier a ser prolatada, acompanhada do relatório e voto que a embasarem aos autores da representação objeto do TC 009.939/2025-3, apensada aos presentes autos e ao autor da representação objeto do TC 016.219/2025-2, que possui relação de conexão com este processo; e

f) arquivar os presentes autos.

[Apêndices A-C, Anexo A e Referências Bibliográficas – constantes do Relatório de Fiscalização, à peça 241, pp. 111 a 206]"

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79733029.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80472748.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.493/2026-GABPRES

Processo: 025.632/2024-8

Órgão/entidade: SF - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - CTFC

Destinatário: COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 09/06/2026

(Assinado eletronicamente)

MARCELLO FERNANDES DE SOUZA

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