GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 016.210/2024-7
Natureza(s): Monitoramento
Órgão/Entidade: não há
Interessados: Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. MF. MPO. CASA CIVIL. AVALIAÇÃO DO GRAU DE CUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÃO PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE MODELO DE GOVERNANÇA PARA A CONCESSÃO E GESTÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. NÃO ATENDIMENTO À RECOMENDAÇÃO. INFORMAÇÃO AOS ÓRGÃOS FISCALIZADOS DE QUE A MORA NA EFETIVA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM MODELO DE GOVERNANÇA PARA A CONCESSÃO E GESTÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS, COM OS REQUISITOS INDICADOS NOS SUBITENS 9.3.1 A 9.3.5 DO ACÓRDÃO 1.112/2020-TCU-PLENÁRIO, OBJETO DESTE MONITORAMENTO, NÃO SE HARMONIZA COM AS DIRETRIZES ASSENTADAS NO ART. 2º DO DECRETO 11.558/2023.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento de recomendação expedida no subitem 9.3 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), dirigida ao então Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, para a adoção de providências para "a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais".

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos respectivos dirigentes (peças 33 a 35):

HISTÓRICO

2. Desde 2009, o TCU tem realizado fiscalizações que buscam promover o aprimoramento da transparência, da governança e dos processos de gestão das renúncias de receitas tributárias. Nesse âmbito foram exaradas diversas deliberações, por meio dos Acórdãos 747/2010-TCU-Plenário, rel. ministro Augusto Nardes; 809/2014-TCU-Plenário, rel. ministro Benjamin Zymler; 1.205/2014-TCU-Plenário, rel. ministro Raimundo Carreiro; 793/2016-TCU-Plenário, rel. ministro Raimundo Carreiro; 2.756/2018, rel. ministro José Múcio Monteiro; e 1.112/2020, rel. ministro Raimundo Carreiro.

3. Em 2019, o TCU realizou monitoramento (TC 006.625/2019-3) que analisou o cumprimento das deliberações contidas nos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.4 do Acórdão 1.205/2014, do subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010, do item 9.3 do Acórdão 793/2016, e dos itens 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 2.756/2018, todos do Plenário do TCU. Nessa oportunidade, a unidade técnica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

organizou as deliberações por afinidade temática, dividindo o exame técnico em três grandes temas: i) interoperabilidade das bases de dados; ii) metodologia de cálculo dos gastos tributários; e iii) sistematização de procedimentos.

4. A análise dos itens monitorados no TC 006.625/2019-3 permitiu concluir que houve avanços no processo de interoperabilidade de dados no âmbito do Governo Federal, como também na divulgação da metodologia de cálculo dos gastos tributários. Contudo, no tocante à sistematização de procedimentos, verificou-se a necessidade de nova recomendação que contemplasse as lacunas existentes à época, principalmente nas etapas de formulação e monitoramento das políticas públicas financiadas por subsídios.

5. A respeito das questões de gestão e governança dos subsídios, cumpre mencionar que, em resposta ao Acórdão 2.756/2018-TCU-Plenário, o Ministério da Fazenda (MF) encaminhou a Nota Técnica SEI 10/2018/COMFI/SUFIL/SEFEL-MF, de 28/12/2018 (peça 3 do TC 006.025/2019-3), na qual constava, além de uma lista de lacunas processuais e institucionais nos padrões de governança dos subsídios tributários, um conjunto de ações atinentes à implementação de um "Modelo de Governança dos Subsídios da União."

6. Posteriormente, em dezembro de 2019, foi publicado pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS) o Relatório Preliminar do Grupo Técnico (GT), instituído com a finalidade de elaborar proposição de Modelo de Governança dos Subsídios da União. Cabe informar que esse documento foi encaminhado ao TCU no âmbito do TC 029.350/2017-4 (peças 78 a 80), por meio do Ofício SEI Nº 7561/2020/ME, de 13/1/2020. Nesse ofício, o Ministério da Fazenda informou que "as atividades realizadas no âmbito do GT de Governança do CMAS reuniram elementos técnicos que fundamentaram a proposição de diversas recomendações para aprimoramento do arcabouço normativo-institucional das políticas púbicas financiadas por Subsídios da União".

7. Na sequência, o TCU debruçou-se sobre o relatório produzido pelo GT, constatando que o modelo de governança apresentado contemplava um conjunto de medidas capazes de promover o aprimoramento das políticas públicas de renúncias de receitas, conforme apontado no Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário:

> *A aprovação do Modelo de Governança dos Subsídios da União proposto combinada com os avanços recentes, a exemplo dos manuais ex-ante e ex-post de avaliação de políticas públicas e da edição dos Decretos 9.203/2017 e 9.588/2018 (revogado pelo Decreto 9.834/2019), tem potencial para melhorar sobremaneira a sistemática que envolve todas as etapas de políticas públicas financiadas por subsídios, desde que a coordenação e orientação sejam realizadas de modo eficiente, conduzindo os órgãos setoriais aos níveis de maturidade necessários.*

8. Por outro lado, verificou-se que ainda persistiam lacunas relevantes, notadamente nas etapas de formulação e monitoramento das políticas de renúncias. Além disso, concluiu-se que seria necessário dar continuidade ao processo de sistematização dos procedimentos estabelecidos, uma vez que o produto elaborado ainda carecia de "força normativa e caráter cogente".

9. Como resultado, o Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, rel. ministro Raimundo Carreiro, além de considerar cumpridas grande parte das deliberações pretéritas, direcionou o tratamento das matérias ainda pendentes, para fins de monitoramento, para a recomendação constante do item 9.3, apresentado a seguir:

> *9.3. com fundamento nos arts. 70 e 71, incisos IV, da Constituição Federal, assim como nos arts. 1º, incisos II e IV, e 41, caput, e 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao **Ministério da Economia**, juntamente com a **Casa Civil da Presidência da República**, que adotem providências para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, abrangendo (grifo nosso):*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

9.3.1. competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias;

9.3.2. aperfeiçoamento da organização institucional, com a definição de unidades de coordenação e supervisão, e a identificação e a definição dos papéis dos órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação;

9.3.3. definição de objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação;

9.3.4. estratégia sistematizada de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas;

9.3.5. mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias.

*10. Com o intuito de monitorar o cumprimento dos subitens descritos acima, levando em consideração que a recomendação supracitada consolida lacunas ainda existentes na política de renúncia de receitas apontadas em trabalhos realizados pelo TCU ao longo dos anos, a presente análise busca verificar quais foram as providências adotadas nos **últimos quatro anos** pela Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais.*

11. Além disso, pretende-se examinar se a norma vigente, caso exista, contempla todos os aspectos contidos nos subitens 9.3.1 a 9.3.5 da recomendação, como competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias; definição de unidades de coordenação e supervisão; definição de papéis nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação; definição de informações necessárias para os processos de monitoramento e avaliação; estratégia de acompanhamento das políticas e mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais.

EXAME TÉCNICO

12. Inicialmente cumpre informar que, em resposta ao Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, a Casa Civil da Presidência da República encaminhou em 16/7/2020, no âmbito do TC 006.625/2019-3, o Ofício Nº 397/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR (peça 17) e a Nota Técnica nº 148/2020/AS/SAFIN/SAG (peça 18).

13. Na Nota Técnica, a Casa Civil esclareceu que a governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais é tratada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP, instituído pelo Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019 e que a finalidade do CMAP é avaliar políticas públicas, por meio dos seus comitês: CMAS (Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União) e CMAG (Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos), cuja coordenação é realizada pelo Secretário da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, do Ministério da Economia – SECAP. Além disso, informou que a SECAP apresentou uma proposta aos demais membros dos Comitês, em caráter preliminar, voltada à governança do monitoramento da implementação das recomendações aprovadas no CMAP, englobando a definição de processos, atores e responsabilidades, dentre outros. Cumpre comentar que tal proposta, naquela ocasião, ainda não havia sido encaminhada à apreciação formal pela Casa Civil.

14. Em relação ao Ministério da Economia, verificou-se que o órgão não se manifestou em relação ao Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário.

15. Desse modo, com vistas a realizar as análises supracitadas, encaminharam-se expedientes de requisição ao Ministério da Fazenda (MF), ao Ministério do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República no dia 19/07/2024 (peças 2 a 4), solicitando informações a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

respeito do andamento do Modelo de Governança dos Subsídios da União apresentado anteriormente ao TCU no âmbito do TC 029.350/2017-4 (peças 78 a 80).

16. Nestes documentos, a unidade técnica solicitou que os órgãos informassem: a) se existe um modelo vigente de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais devidamente institucionalizado; b) se o modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais vigente abrange, minimamente, os elementos indicados nos subitens 9.3.1 a 9.3.5 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário; c) quais foram as providências adotadas nos últimos cinco anos para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, caso não haja nenhum modelo de governança vigente.

Resposta da Casa Civil da Presidência da República

17. A Casa Civil da Presidência da República, por meio do Ofício Nº 1205/2024/SE/CC/PR, encaminhou a Nota Informativa nº 7/2024/ECONÔMICO/SAG/CC/PR (peça 17), apresentou o entendimento de que competiria privativamente aos ministérios a proposição de atos normativos de sua competência, nos termos dos arts. 46 a 48 do Decreto 12.002/2024, cabendo ao órgão somente a avaliação posterior de tais atos.

Resposta do Ministério da Fazenda

18. O Ministério da Fazenda, apresentou duas respostas. A primeira, advinda da Secretaria Especial da Receita Federal (RFB), informou por meio da Nota Cetad/Copan nº 119, de 31 de julho de 2023 (peça 31) que caberia ao CMAP a avaliação das políticas referentes a benefícios fiscais.

19. A segunda resposta corroborou o entendimento acima. Conforme o Ofício SEI 49.953/2024/MF (peça 29), o posicionamento do órgão é de que a coordenação do CMAP (e consequentemente do Conselho de Monitoramento de Subsídio da União – CMAS) estaria sob a responsabilidade do MPO, após a segregação do antigo Ministério da Economia. O Ofício informou ainda que haveria a necessidade de articulação entre as pastas do MF e MPO para atender ao Ofício enviado por esta Corte, mas a resposta conjunta nunca foi formalizada.

Resposta do Ministério do Planejamento e Orçamento

20. Como resposta, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio do Ofício SEI Nº 3488/2024/MPO, encaminhou os seguintes documentos anexos: I - Despacho MPO-SMA 44128816; II - Relatório GT Governança de Subsídios da União; III - Fluxograma Processual dos Benefícios Creditícios e Financeiros; IV - Fluxograma Processual dos Gastos Tributários; e V - Ofício SEI Nº 7561/2020/ME (peças 18 a 23).

21. Especificamente quanto ao Ofício SEI Nº 7561/2020/ME (peça 23), este já havia sido enviado a esta Corte de Contas em 13/1/2020, no âmbito do TC 029.350/2017-4 (peça 77). Nesse documento, o MF informa sobre as ações realizadas à época para o aprimoramento da governança das políticas financiadas por subsídios da União e encaminha, juntamente com a versão final do Relatório GT Governança de Subsídios da União, fluxogramas processuais de benefícios financeiros, creditícios e de gastos tributários, documentos novamente enviados como peças 20 a 22.

22. A única informação nova encaminhada pelo MPO se refere ao posicionamento exarado no Despacho MPO-SMA 44128816 (peça 19), o qual entende que o CMAS cumpriu o seu papel, fornecendo contribuições técnicas sobre o tema.

23. O Despacho contextualiza que, ainda em 2018, por meio da Nota Técnica SEI 10/2018/COMFI/SUFIL/SEFEL-MF, foi estabelecido um cronograma de 7 etapas para a criação de um grupo de trabalho (GT) sobre o tema, com o envio ao final de proposição de governança ao TCU (enviado nos autos do TC 029.350/2017-4, encerrado). Essa proposição final restou apresentada por meio do Relatório Final do GT e seus anexos (peças 20 a 22).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

24. A conclusão a que se chegou o Despacho é que, tendo em vista o CMAS não possuir competência para instituir o Modelo de Governança dos Subsídios da União, as atividades sob sua competência estariam encerradas com a entrega dos documentos constantes nas peças 20 a 22.

25. Ocorre que as medidas apresentadas por meio deste ofício, bem como os documentos referidos, já foram objeto de monitoramento realizado em 2019 (TC 006.625/2019-3), cuja análise resultou na recomendação ao governo federal para que adotasse novas medidas necessárias ao aprimoramento da governança e da gestão das renúncias de receitas tributárias.

26. Assim, tendo em consideração que o presente monitoramento busca investigar a situação atual e as medidas tomadas nos últimos quatros anos para a devida institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, entende-se, pela resposta apresentada, que a partir de 2020 nenhuma providência foi adotada pelo MPO nesse sentido.

Conclusão acerca das respostas recebidas

27. Conforme esclarecido anteriormente, o presente trabalho busca monitorar o cumprimento das deliberações do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, rel. ministro Raimundo Carreiro, endereçadas ao então Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, para adoção de providências para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais. No entanto, a análise das informações fornecidas pelos órgãos jurisdicionados permitiu constatar que nenhuma providência foi tomada pelos órgãos responsáveis desde 2020, o que nos leva a concluir pelo não atendimento da recomendação 9.3 do Acórdão ora monitorado.

28. A conclusão do MPO foi de que "o CMAS cumpriu sua função de ofertar uma contribuição técnica ao propor um Modelo de Governança dos Subsídios da União, pois ele não possui competência para instituir tal governança". A esse respeito, cabe dizer que, de acordo com o Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, que dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) é o órgão coordenador do Cmap, como também dos Comitês de Monitoramento que o compõem (CMAG e CMAS). Desse modo, ainda que o MPO não tenha competência exclusiva para instituir o Modelo de Governança dos Subsídios da União, haja vista que essa é uma medida que depende da participação de distintas instituições públicas, entende-se que ele é o órgão legalmente responsável por coordenar a sua devida institucionalização.

29. Como se observa, a resposta do Ministério do Planejamento e Orçamento apresenta um conjunto de etapas e ações implementadas em 2018 e 2019 no sentido de criar uma instância responsável, capaz de construir um modelo de governança dos subsídios federais. Tais medidas e seus respectivos avanços foram devidamente reconhecidos por esta Corte de Contas no Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, rel. ministro Raimundo Carreiro (TC 006.625/2019-3).

30. Também impende observar que, segundo o MPO, embora as etapas de aprovação, no âmbito do CMAS, e da proposição de modelo de governança dos Subsídios da União, validado pelo Centro de Governo, tenham sido concluídas (etapas 5 e 6), verificou-se a necessidade de maior aprofundamento nas discussões com os demais órgãos envolvidos, de forma que as recomendações do GT seriam objeto de nova análise pelo CMAS.

31. A respeito da aprovação e validação do modelo proposto pelo Centro de Governo, cumpre comentar que, por meio da Nota Técnica encaminhada em 16/7/2020 no âmbito do TC 006.625/2019-3 (peça 18), a Casa Civil informou:

Diante deste cenário, cumpre informar que a SECAP apresentou uma proposta aos demais membros dos Comitês, em caráter preliminar, voltada à governança do monitoramento da implementação das recomendações aprovadas no CMAP, englobando a definição de processos, atores e responsabilidades, dentre outros. Tal proposta, que ainda deve ser aprimorada antes de ser encaminha à apreciação formal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

pela Casa Civil, deve ser objeto de discussão em reunião a ser realizada nas próximas semanas, em data ainda a ser definida.

32. Como se nota, o Modelo de Governança dos Subsídios da União desenvolvido e aprovado no âmbito do CMAS ainda carecia de novas discussões, de análise das recomendações, de algum aprimoramento e de validação formal por parte do Centro de Governo. Nesse sentido, em que pese cumpra reconhecer que o CMAS tenha realizado um papel importante ao propor um Modelo de Governança dos Subsídios da União, entende-se que um conjunto de medidas ainda estavam pendentes de serem tomadas pelos órgãos responsáveis. Entretanto, com base na análise das informações apresentadas, constata-se que a partir de 2020 nenhuma providência foi adotada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento para dar seguimento à devida institucionalização e implementação do modelo de governança dos subsídios da União.

33. Da mesma forma, não foi possível obter qualquer tipo de andamento após 2020 das respostas apresentadas pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, sendo que ambos os órgãos entendem pela competência do CMAS em prosseguir com a demanda.

Considerações adicionais quanto ao tema

34. Diante de tais circunstâncias, considera-se necessário tecer algumas considerações.

35. Primeiramente, registra-se que o tema da "Transparência e efetividade das renúncias tributárias" compõe a Lista de Alta Risco do TCU, uma vez que as renúncias de receitas tributárias constituem relevantes fontes de financiamento de políticas públicas, com volumes expressivos e impactos fiscais relevantes, mas que possuem problemas de planejamento, transparência, controle, monitoramento e avaliação.

36. A Lista de Alto Risco do TCU (LAR) consolida áreas do Estado que representam um alto risco devido a vulnerabilidades à fraude, desperdício, abuso de autoridade, má gestão ou necessidade de mudanças profundas para que os objetivos das políticas públicas possam ser cumpridos. Além de temas considerados de alto risco pela sua relevância e impacto social, foram incluídos outros importantes desafios enfrentados pelo país e que merecem atenção contínua desta Corte de Contas. Desse modo, a renúncia de receitas tributárias representa um objeto de controle prioritário para o TCU, a ser acompanhado de forma permanente.

37. Além disso, a análise que compõe as Contas do Presidente da República aborda anualmente os benefícios tributários. O Acórdão 1.126/2023-TCU-Plenário, rel. ministro Jorge Oliveira, verificou que, em 2022, não houve avanço na implementação de ações efetivas para resolver os problemas apontados na gestão dos benefícios tributários.

38. A esse respeito, cumpre frisar que a Emenda Constitucional 109/2021 instituiu regras transitórias para a redução de benefícios tributários, estabelecendo em seu art. 4º, § 4º a criação de lei complementar para tratar de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.

39. Em 15/9/2021, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei (PL 3.203/2021), que dispõe sobre o "plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais", em cumprimento ao artigo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

constitucional inserido pela EC 109/2021. No entanto, o que se observou no exercício de 2022 foi uma ampliação significativa das renúncias de receitas tributárias.

40. Conforme apontado no Acórdão 1.126/2023-TCU-Plenário, rel. ministro Jorge Oliveira, foram instituídas 35 desonerações tributárias em 2022, contra 24 em 2021, sendo estimado o montante total de R$ 202,2 bilhões para essas desonerações no período de 2022 a 2025, contra R$ 54,0 bilhões do período de 2021 a 2024. Além disso, segundo mencionado no voto do relator:

> *(...) os números apurados nestas contas revelam que não há evidências de que os benefícios estão contribuindo para reduzir as disparidades regionais e sociais, mas, ao contrário, estão acentuando as diferenças, considerando, por exemplo, que a região Sudeste ainda concentra a maior parte dos benefícios (46,4% do total) e as regiões Norte e Nordeste – detentoras dos piores indicadores socioeconômicos – ainda recebem os menores valores per capita de benefícios tributários de natureza social.*

41. Nas Contas do Presidente da República de 2023 – Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário, rel. ministro Vital do Rêgo – verificou-se que em 2023 foram instituídas 32 desonerações tributárias (por meio de trinta atos normativos), cuja estimativa de impacto na arrecadação de 2023 foi de R$ 68,4 bilhões. Para os exercícios subsequentes, as projeções são: R$ 52,3 bilhões em 2024, R$ 51,3 bilhões em 2025 e R$ 42,2 bilhões em 2026, perfazendo um total projetado de R$ 214,2 bilhões, considerando os quatro exercícios.

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

43. O que se observa, portanto, é que o incremento, tanto dos montantes dos novos gastos tributários quanto dos valores totais dos benefícios, ocorrido nos últimos anos, vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentada pelo país, bem como ao "plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais", previsto no Projeto de Lei PL 3.203/2021, o qual, registre-se, ainda não foi apreciado pelo Poder Legislativo e segue aguardando parecer do relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

44. Oportuno também ressaltar que a AudFiscal, no levantamento que avaliou os projetos de lei para a Nova Lei de Finanças Públicas (PLP 295/2016 e PLP 25/2022), abordou o tema dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (TC 015.377/2023-7, rel. Walton Alencar Rodrigues). A análise realizada pela equipe de auditoria permitiu constatar que:

a) O art. 69 do PLP 25/2022 se alia ao art. 14 da LRF, ao determinar critérios para a criação e prorrogação de incentivos ou benefícios, tais como, objetivo a ser alcançado, responsáveis pela supervisão, monitoramento e avaliação, e prazo, que deve estar limitado a cinco anos. No entanto, ele não atende todos os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 109/2021;

b) O PLP 25/2022 demonstra considerável evolução no tocante à gestão de benefícios e incentivos ao condicionar a prorrogação do incentivo ou benefício a estudo que demonstre a efetividade da política em relação aos objetivos pretendidos, e;

c) O art. 74 do PLP 25/2022 estabelece a extinção compulsória dos benefícios e incentivos vigentes após o término do quarto exercício de vigência da nova Lei de Finanças, salvo aqueles que forem prorrogados por meio de lei específica.

45. Levando em consideração que uma política de benefícios e incentivos se presta a atender alguma necessidade que supostamente deverá ser atenuada ao longo dos anos, entende-se que a verificação dos seus resultados é extremamente relevante, bem como seu prazo de duração.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

46. Segundo o relatório "Desenho e Avaliação de Incentivos Fiscais em Países em Desenvolvimento" (UN-CIAT, 2018), publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), o desenho de incentivos fiscais deve considerar três aspectos fundamentais: 1º) as questões de elegibilidade, que envolvem a definição do público-alvo e o tipo de benefício a ser concedido; 2º) as questões de implementação, que abrangem a conformidade inicial às condições de qualificação, a declaração e o monitoramento da continuidade da conformidade e a possibilidade de abusos dos regimes de incentivos fiscais; 3º) questões de revisão e extinção do benefício

47. A esse respeito, o "Referencial de Controle de Benefícios Tributários" (TCU, 2022), aponta como um dos grandes problemas dos benefícios tributários o fato de que, uma vez instituídos, não passam pela análise anual do Legislativo durante a discussão da peça orçamentária e não há um processo sistemático para verificar em que medida os benefícios tributários são um instrumento com resultados melhores do que as despesas diretas e qual o peso que cada instrumento deve ter dentro da política pública.

48. Nessa mesma lógica, o "Referencial de Controle de Políticas Públicas" (TCU, 2020) afirma que a avaliação de resultados da política pública, sob a perspectiva do fiscalizador, consiste em "verificar se foram realizadas avaliações e se os resultados destas demonstram o valor público da política e orientam os decisores acerca da necessidade de sua continuidade, otimização ou extinção".

49. Esses aspectos foram abordados no TC 015.377/2023-7, cuja análise resultou no entendimento de que o PLP 25/2022 buscou criar mecanismo normativo que exigisse minimamente um esforço de revisão e análise sobre a permanência dos incentivos criados, promovendo importante avanço em relação ao processo de avaliação e revisão dos benefícios concedidos.

50. Embora a equipe de auditoria afirme no relatório de levantamento (peça 5), que os projetos de lei não cobrem todos os requisitos estabelecidos da EC 109/2022, ela reconhece que, de forma geral, houve um avanço significativo na regulamentação do controle apresentada pelos projetos de lei, uma vez que eles "exigem transparência e conformidade da ação governamental; instituem o controle de desempenho da sua atuação, ao definir critérios para monitoramento e avaliação dos programas e políticas públicas e; estabelecem uma alocação de recursos mais estratégica, ao determinar a revisão dos gastos públicos e sua articulação com o ciclo orçamentário".

51. Adicionalmente, convém comentar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem determinado ao Poder Executivo a adoção de medidas com vistas a: I - elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, além de cronograma e periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; II - designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios (art. 165, da Lei 14.436, de 9 de agosto de 2022 e art. 164 da Lei 14.791, de 29 de dezembro de 2023). O cumprimento de tal dispositivo também tem sido objeto de acompanhamento da AudFiscal, no âmbito do TC 039.004/2023-6.

52. Como se nota, as renúncias tributárias constituem tema caro ao controle, à administração pública e à sociedade. Razão pela qual não deveria, em nenhuma hipótese, ser negligenciado por nenhum dos Poderes da União. Nesse sentido, considera-se de suma importância que os órgãos responsáveis adotem as medidas necessárias para o aprimoramento da governança e da gestão das renúncias de receitas públicas, de maneira a garantir a adequada transparência e a efetividade dos incentivos ou benefícios tributários concedidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

CONCLUSÃO

53. Realizou-se, por meio deste trabalho, monitoramento da recomendação constante do item 9.3 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário. A análise das informações fornecidas pelos órgãos governamentais permitiu constatar um achado de auditoria de alta relevância relacionado à ausência de governança na concessão e gestão dos benefícios fiscais federais, que representa um risco contínuo ao equilíbrio das contas públicas e à efetividade das políticas financiadas por essa modalidade de gasto indireto.

54. A identificou-se a paralisação, desde 2020, das providências para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais. Embora o Poder Executivo tenha realizado ações entre 2018 e 2019, não houve progresso subsequente para implementar um arcabouço normativo e gerencial coeso, resultando no descumprimento da recomendação monitorada.

55. Tal condição afronta múltiplos critérios normativos e de boa gestão, notadamente:

*a) a deliberação específica desta Corte de Contas, exarada no **item 9.3 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário**;*

*b) o **princípio constitucional da eficiência** (art. 37 da Constituição Federal), uma vez que a ausência de um modelo de governança impede a avaliação da eficiência das políticas públicas financiadas por renúncias;*

*c) o princípio da **responsabilidade na gestão fiscal** (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), que pressupõe ação planejada para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;*

*d) o comando da **Emenda Constitucional 109/2021**, que determinou a criação de lei complementar para estabelecer critérios objetivos, metas, procedimentos e avaliação periódica dos benefícios fiscais, e;*

*e) as sucessivas determinações da **Lei de Diretrizes Orçamentárias** para que o Poder Executivo elabore metodologia de acompanhamento e designe os órgãos responsáveis pela avaliação dos benefícios, como o previsto no art. 139 da Lei nº 15.080/2024 (LDO 2025).*

56. A causa para esta inércia reside, conforme as respostas apresentadas pelos próprios gestores, em uma aparente indefinição de responsabilidades e na falta de coordenação interministerial, onde os órgãos atribuem a competência pela condução do tema uns aos outros, sem que uma liderança clara seja assumida para dar seguimento ao modelo proposto pelo Grupo de Trabalho do CMAS.

57. Os efeitos desta lacuna de governança são graves e se materializam na contínua expansão dos gastos tributários sem o devido planejamento, monitoramento e avaliação, e no comprometimento dos custos e resultados dos programas governamentais, como detalhado na proposta de alerta. A ausência de um modelo institucionalizado impede a definição de: competências e procedimentos para a concessão de renúncias; unidades de coordenação e papéis dos órgãos; objetivos, metas e indicadores para avaliação; estratégias sistematizadas de acompanhamento, e; mecanismos de coordenação. Tal cenário perpetua uma política de alto risco, que drena recursos públicos expressivos sem a devida transparência e com poucas evidências de que contribui para a redução das desigualdades.

58. Frente à análise realizada, apresenta-se o quadro resumo com o grau de atendimento da deliberação:

Grau de implementação das deliberações – Órgãos: MF, MPO e CCPR					
Deliberação	*Cumprida ou*	*Em*	*Parcialmente*	*Não cumprida*	*Não*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

	Implementada	*cumprimento ou Em implementação*	*cumprida ou Parcialmente implementada*	*ou Não implementada*	*aplicável*
Item 9.3				*X*	

59. Esta constatação, robustamente evidenciada nos autos, fundamenta não apenas a proposta de considerar a deliberação descumprida, mas também a emissão de um alerta aos órgãos responsáveis. A materialidade e a relevância do achado ***o qualificam para ser tratado como uma ressalva nas Contas do Presidente da República de 2025****, caso a inércia administrativa persista, em linha com a preocupação contínua desta Corte sobre o tema.*

60. As informações prestadas pelos órgãos responsáveis demonstraram que diversas ações para o desenvolvimento de um modelo de governança para os subsídios da União foram levadas a cabo pelo Poder Executivo entre 2018 e 2019. Entretanto, desde então, não foram adotadas novas providências no sentido de promover a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, conforme recomendado no Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, tampouco para implementar os mecanismos de governança e gestão, em atendimento ao disposto na EC 109/2021.

61. A política de concessão de benefícios e incentivos tributários é de especial relevância, uma vez que representa alto risco de malversação de montantes significativos de recursos públicos, bem como de desequilíbrio e insustentabilidade fiscal. Por essa razão, a governança dos subsídios federais continuará sendo objeto de monitoramento, uma vez que não foi cumprida a recomendação contida no item 9.3 do Acórdão 1.112/2020- TCU-Plenário, rel. ministro Jorge Oliveira.

62. Tal recomendação trata especificamente de institucionalização de um modelo de governança dos subsídios da União, que permita o aprimoramento principalmente das etapas de formulação e de monitoramento das políticas públicas financiadas por subsídios públicos. Sobre esse tema, propõe-se a continuidade do monitoramento da recomendação, com o envio periódico de informações ao TCU sobre as ações que objetivam o seu atendimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar descumprida a recomendação contida no item 9.3 do Acórdão 1.112/2020- TCU-Plenário, rel. ministro Jorge Oliveira [*sic*; entenda-se: ministro Raimundo Carreiro]*;*

b) alertar, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V da Lei Complementar 101/2000, os Ministérios da Fazenda, Planejamento e Orçamento e Casa Civil da Presidência da República, que a ausência dos itens abaixo, relacionados à institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, compromete os custos e os resultados dos programas governamentais:

b.1) competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias;

b.2) aperfeiçoamento da organização institucional, com a definição de unidades de coordenação e supervisão, e a identificação e a definição dos papéis dos órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação;

b.3) definição de objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação;

b.4) estratégias sistematizadas de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas, e;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

b.5) mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias.

c) restituir os autos à AudFiscal para continuamento deste monitoramento;

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78808297.

VOTO

Trata-se de monitoramento de recomendação expedida no subitem 9.3 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), dirigida ao então Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, para a adoção de providências para "a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais".

2. A recomendação monitorada alvejou os seguintes objetivos específicos:

> *- efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, abrangendo:*
>
> *9.3.1. competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias;*
>
> *9.3.2. aperfeiçoamento da organização institucional, com a definição de unidades de coordenação e supervisão, e a identificação e a definição dos papéis dos órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação;*
>
> *9.3.3. definição de objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação;*
>
> *9.3.4. estratégia sistematizada de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas;*
>
> *9.3.5. mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias.*

3. Realizadas as devidas apurações, mediante diligências aos órgãos fiscalizados, a unidade instrutiva as seguintes conclusões principais:

- no período de 2018 a 2019, foram adotadas diversas medidas tendentes ao aprimoramento da governança da gestão de renúncias fiscais, porém, a partir de 2020 – ano de emissão da recomendação monitorada –, "não foram adotadas novas providências no sentido de promover a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais";

- a recomendação sob análise se justifica nos princípios de eficiência (art. 37 da Constituição Federal) e da responsabilidade fiscal (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000); nas disposições da Emenda Constitucional 109/2021, a prever o estabelecimento normativo de "critérios objetivos, metas, procedimentos e avaliação periódica dos benefícios fiscais"; e nas regras usualmente postas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, quanto à necessidade de o Poder Executivo elaborar "metodologia de acompanhamento" e designar "os órgãos responsáveis pela avaliação dos benefícios" (norma atualmente definida no art. 139 da Lei nº 15.080/2024 - LDO para 2025);

- apesar da existência de um modelo de governança de gestão de despesas tributárias, desenvolvido pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), conforme objetivos estabelecidos no Decreto 11.558/2023, depreende-se das respostas dos gestores diligenciados que a causa principal do não implemento da recomendação monitorada é a "aparente indefinição de responsabilidades e na falta de coordenação interministerial;

- porém, de acordo com o Decreto 11.558/2023, que dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) é o órgão coordenador do CMAP [art.5º, inciso I]"; por conseguinte, "ainda que o MPO não tenha competência exclusiva para instituir o Modelo de Governança dos Subsídios da União, (...) medida que depende da participação de distintas instituições públicas, entende-se que ele é o órgão legalmente responsável por coordenar a sua devida institucionalização";

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78821244.

- a necessidade de aprimoramento do modelo de gestão de despesas tributárias tem sido objeto de iterativas ações de acompanhamento no âmbito deste Tribunal, inclusive nas análises que subsidiam o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

4. Nesse passo, a unidade instrutiva formulou, em posições uniformes, a seguinte proposta de encaminhamento:

a) considerar descumprida a recomendação monitorada;

b) nos termos do art. 59, § 1º, inciso V da Lei Complementar 101/2000, alertar os Ministérios da Fazenda, Planejamento e Orçamento e Casa Civil da Presidência da República, de "que a ausência dos itens abaixo, relacionados à institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, compromete os custos e os resultados dos programas governamentais:

b.1) competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias;

b.2) aperfeiçoamento da organização institucional, com a definição de unidades de coordenação e supervisão, e a identificação e a definição dos papéis dos órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação;

b.3) definição de objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação;

b.4) estratégias sistematizadas de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas, e;

b.5) mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias;"

c) prosseguir com o monitoramento.

5. Assentado esse necessário histórico, passo a decidir.

6. Ressalto, de início, que a recomendação monitorada insere-se em um contexto de esforços contínuos desta Corte de Contas, junto aos Poderes Executivo e Legislativo, em aprimoramento da gestão fiscal das renúncias de receitas, conforme bem pontuado no Relatório. Desde 2009, foram proferidas iterativas deliberações nessa direção, a exemplo dos Acórdãos 747/2010 (relator: Ministro Augusto Nardes); 809/2014 (relator: Ministro Benjamin Zymler); 1.205/2014 (relator: Ministro Raimundo Carreiro); 793/2016 (relator: Ministro Raimundo Carreiro); 2.756/2018 (relator: Ministro José Múcio Monteiro); e 1.112/2020 (relator: Ministro Raimundo Carreiro), todos do Tribunal Pleno.

7. Nessa esteira, a unidade técnica pontua, com acerto, que, apesar dos "avanços no processo de interoperabilidade de dados no âmbito do Governo Federal, como também na divulgação da metodologia de cálculo dos gastos tributários", a recomendação aqui monitorada buscou sanar lacunas ainda existente, principalmente quanto às etapas de formulação e monitoramento das políticas públicas financiadas por subsídios.

8. Um dos resultados positivos desse esforço combinado foi a proposição de Modelo de Governança dos Subsídios da União, conforme assim pontuado no voto condutor do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário:

> *A aprovação do Modelo de Governança dos Subsídios da União proposto combinada com os avanços recentes, a exemplo dos manuais ex-ante e ex-post de avaliação de políticas públicas e da edição dos Decretos 9.203/2017 e 9.588/2018 (revogado pelo Decreto 9.834/2019), tem potencial para melhorar sobremaneira a sistemática que envolve todas as etapas de políticas públicas financiadas por subsídios,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78821244.

desde que a coordenação e orientação sejam realizadas de modo eficiente, conduzindo os órgãos setoriais aos níveis de maturidade necessários.

9. Nessa esteira, o Tribunal identificou oportunidades de melhoria nos procedimentos estabelecidos, principalmente quanto à definição de competências, procedimentos e mecanismos de monitoramento (objetivos, metas, indicadores, gestão de informações) e coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão fiscal das renúncias de receitas tributárias. Esse foi o objetivo da recomendação ora monitorada.

10. Entretanto, o presente monitoramento apurou que as providências informadas pelos órgãos diligenciados – Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e Casa Civil – referem-se, de um modo geral, a ações empreendidas antes da recomendação exarada em 2020.

11. Nos termos do art. 8º, inciso II, do Decreto 11.558/2023 (que sucedeu e revogou o Decreto 9.834/2019, norma instituidora do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP), o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS), integrante da estrutura do CMAP, tem a atribuição de "acompanhar ou promover suporte técnico para as avaliações das políticas públicas financiadas por subsídios da União".

12. O art. 9º do mesmo decreto estabelece ao CMAS, entre outras, as seguintes competências específicas:

> *Art. 9º Caberá aos Comitês:*
>
> *I - elaborar e submeter à aprovação do Conselho:*
>
> *(...)*
>
> *c) os procedimentos, os critérios e os referenciais* ***para a análise*** ***ex ante*** *e* ***ex post*** *das políticas públicas; e*
>
> *II -* ***assegurar que as políticas públicas selecionadas sejam avaliadas conforme os critérios aprovados pelo Conselho****, nos termos do disposto nos incisos I e II do* ***caput*** *do art. 4º;*
>
> *III -* ***acompanhar****, de forma articulada com as ações dos órgãos que integram o Conselho,* ***as propostas de aprimoramento*** *resultantes das avaliações das políticas públicas selecionadas;*
>
> *(...)*
>
> *VII - divulgar aos órgãos gestores os procedimentos,* ***os critérios e os referenciais*** *para a* ***análise*** ***ex ante*** *e* ***ex post*** *das políticas públicas, além dos critérios de seleção de políticas a serem avaliadas, aprovados pelo Conselho, nos termos do disposto no inciso III do* ***caput*** *do art. 4º.* (Grifei).

13. Orientado por essas atribuições, o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) propôs o precitado Modelo de Governança dos Subsídios da União. Porém, segundo entendimento do Ministério do Planejamento e Orçamento, órgão coordenador do CMAP (art. 5º, inciso I, do Decreto 11.558/2023), em cuja estrutura se inclui o CMAS, esse comitê não possui competência para **instituir** efetivamente o referido modelo.

14. Em contraponto, a unidade instrutiva sustenta, de forma razoável, que embora o "MPO não tenha competência exclusiva para instituir o Modelo de Governança dos Subsídios da União (...), medida que depende da participação de distintas instituições públicas, (...) ele é o órgão legalmente responsável por coordenar a sua devida institucionalização". De fato, esse dever de coordenação das atividades do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e, por conseguinte, dos respectivos comitês (o que inclui o CMAS), é atribuído ao Ministério do Planejamento e Orçamento no art. 5º, inciso I, do Decreto 11.558/2023.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78821244.

15. Assim, a composição multi-institucional do CMAP – órgão responsável pela "promoção da eficácia, da efetividade e da eficiência das políticas públicas para que obtenham melhores resultados e impactos" – exige do MPO as ações de coordenação, no âmbito do Conselho, para o pleno alcance de suas diretrizes e objetivos, o que abrange a busca de implementação das melhorias alvejadas pela recomendação em monitoramento.

16. Oportuno resgatar, do art. 2º do Decreto 11.558/2023, as diretrizes do CMAP cujo alcance é alvejado pela recomendação expedida por este Tribunal:

> *Art. 2º O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, órgão de natureza consultiva, tem as seguintes diretrizes:*
>
> *I - a* ***promoção da eficácia, da efetividade e da eficiência das políticas públicas*** *para que obtenham melhores resultados e impactos aos usuários da política e à sociedade;*
>
> *II -* ***a prática e a promoção da avaliação e do monitoramento*** *como processos de aprendizagem institucional;*
>
> *III - a busca pelo* ***aprimoramento das políticas públicas*** *em* ***apoio e colaboração*** *com os* ***respectivos órgãos gestores****;*
>
> *IV - a* ***articulação*** *entre a* ***avaliação*** *de políticas públicas e o processo de* ***planejamento e orçamento*** *federal; e*
>
> *V - a ampliação da capacidade da administração pública federal, por meio da* ***produção de subsídios****, para:*
>
> *a) o aprimoramento da formulação das políticas públicas;*
>
> *b) o aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;*
>
> *c) a ampliação da oferta e da qualidade dos bens e serviços públicos;*
>
> *d) a simplificação dos processos; e*
>
> *e) a otimização dos diferentes tipos de recursos e instrumentos.* **(Grifei).**

17. O cotejo dessas diretrizes com os pontos de aperfeiçoamento almejados pela recomendação monitorada bem demonstra a harmonia de objetivos:

> *9.3. (...) recomendar (...) providências para a* ***efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais****, abrangendo (grifo nosso):*
>
> *9.3.1.* ***competências*** *e* ***procedimentos*** *para instituição e ampliação de renúncias tributárias;*
>
> *9.3.2.* ***aperfeiçoamento*** *da* ***organização institucional****, com a* ***definição de unidades de coordenação*** *e* ***supervisão****, e a* ***identificação*** *e a* ***definição dos papéis*** *dos órgãos essenciais nas etapas* ***de formulação, concessão, monitoramento e avaliação****;*
>
> *9.3.3.* ***definição*** *de* ***objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas*** *necessárias para os processos de* ***monitoramento e avaliação****;*
>
> *9.3.4. estratégia sistematizada de* ***acompanhamento*** *das políticas, incluindo* ***cronograma*** *de revisões periódicas;*
>
> *9.3.5.* ***mecanismos de coordenação*** *entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias.* (Grifei).

18. Orientado por essas balizas normativas e considerando as apurações realizadas pela unidade instrutiva, endosso, na essência e com ajustes de forma, as proposições da fase instrutiva, para considerar não atendida a recomendação monitorada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78821244.

19. Reforço, por oportuno, que o instrumento da recomendação tem o objetivo de aperfeiçoar a gestão pública, porém com respeito ao poder discricionário dos gestores, quanto a sua forma de implementação. Nos termos do art. 2º, inciso III, da Resolução 315/2020, trata-se de "deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo". Assim, embora assentada no princípio da eficiência administrativa (art.37, *caput*, da Constituição Federal), a recomendação resguarda o poder discricionário do gestor.

20. Quanto à proposição de alerta com fundamento no art. 59, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, entendo mais adequado substituí-lo pela informação de que a mora na efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, com os requisitos indicados nos subitens 9.3.1 a 9.3.5 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, objeto deste monitoramento, não se harmoniza com as diretrizes assentadas no art. 2º do Decreto 11.558/2023.

21. Assim considero, porque as oportunidades de melhoria que motivam a recomendação monitorada não representam, a rigor, um fato capaz de *comprometer* "os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária", condição definida no inciso V do §1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para motivar o alerta proposto pela unidade técnica. [Art. 59. (...) § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: (...) V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária]. Conforme assinalei alhures, a recomendação deriva de uma oportunidade de melhoria na governança da política de renúncias fiscais, que, enquanto não implementada, mantém o déficit de eficiência administrativa, o que não significa necessariamente um comprometimento de resultados.

22. Por fim, imponho-me uma breve ressalva à anotação incidental da unidade técnica, no sentido de que "A materialidade e a relevância do achado o qualificam para ser tratado como uma ressalva nas Contas do Presidente da República de 2025, caso a inércia administrativa persista, em linha com a preocupação contínua desta Corte sobre o tema". Observo que a emissão de ressalva no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República é uma decisão colegiada, do Tribunal Pleno, emitida em processo específico para tal mister. Portanto, tal anotação da unidade instrutiva não deve ser considerada entre os fundamentos deste Acórdão.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de setembro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78821244.

ACÓRDÃO Nº 2101/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.210/2024-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento de recomendação expedida no subitem 9.3 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, dirigida ao então Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, para a adoção de providências voltadas à "efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais".

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

9.1 considerar não atendida a recomendação monitorada, expressa no subitem 9.3 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário;

9.2 informar ao Ministério Planejamento e Orçamento, na condição de coordenador do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAS), bem como ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, integrantes do CMAS, de que a mora na efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, com os requisitos indicados nos subitens 9.3.1 a 9.3.5 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, objeto deste monitoramento, não se harmoniza com as diretrizes assentadas no art. 2º do Decreto 11.558/2023;

9.3 autorizar a continuidade do presente monitoramento;

9.4 dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

9.4.1 Ministério Planejamento e Orçamento;

9.4.2 Ministério da Fazenda;

9.4.3 Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata n° 36/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/9/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2101-36/25-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78829172.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
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 78829172.