GRUPO tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado
TC 005.405/2026-2 [Apenso: TC 021.660/2025-5]
Natureza(s): Contas do Presidente da República
Órgão/Entidade: Contas do Governo - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Representação legal: não há

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2025.

RELATÓRIO

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Opinião com ressalva sobre as Contas do Presidente da República

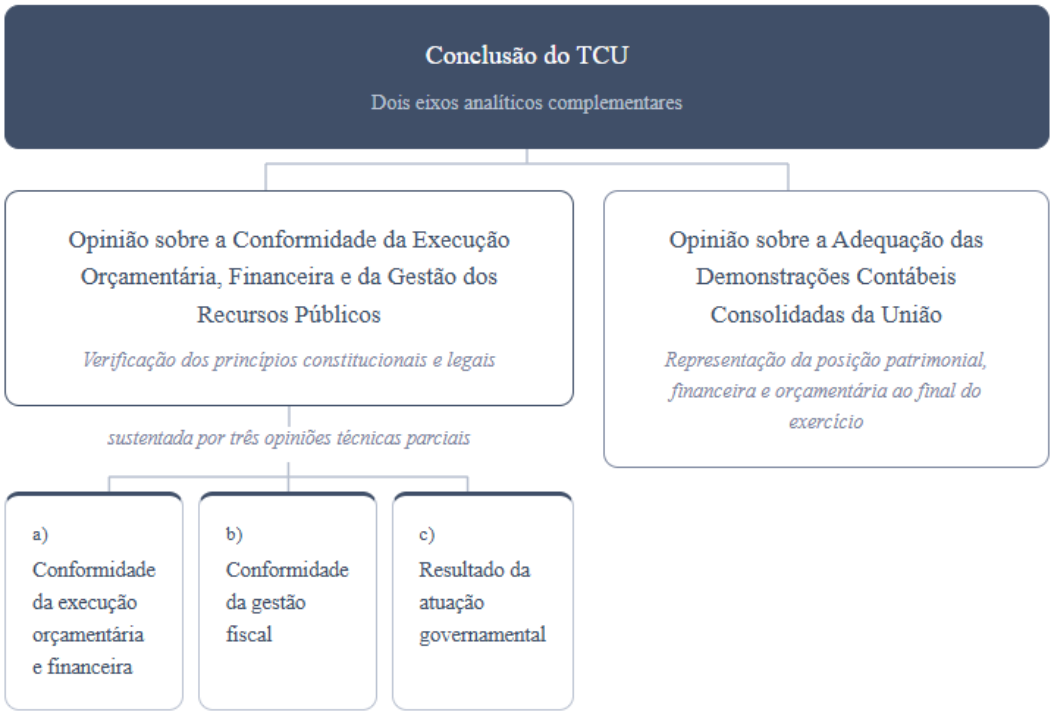
O Tribunal de Contas da União (TCU) opina pela aprovação com ressalvas das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025. As inconformidades identificadas não comprometem a fidedignidade global das informações, mas evidenciam fragilidades relevantes na gestão fiscal, orçamentária e contábil que demandam aprimoramentos.

No exercício de sua competência constitucional, o TCU aprecia anualmente as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, que compreendem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central de controle interno sobre a execução dos orçamentos federais. A partir dessa análise, emite parecer prévio destinado a subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional.

A conclusão do Tribunal está estruturada em duas opiniões, correspondentes a dois eixos analíticos complementares. A primeira opinião examina a conformidade da execução orçamentária, financeira e da gestão dos recursos públicos com os princípios constitucionais e legais. A segunda opinião avalia a adequação das demonstrações contábeis consolidadas da União, quanto à representação da posição patrimonial, financeira e orçamentária ao final do exercício.

Para fundamentar essas conclusões, a primeira opinião é sustentada por três opiniões parciais, que analisam: a) a conformidade da execução orçamentária e financeira; b) a conformidade da gestão fiscal; e c) o resultado da atuação governamental.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.



1.1.1. Opinião parcial sobre a Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das não conformidades descritas a seguir, a execução orçamentária e financeira da União e as demais operações realizadas com recursos públicos federais, no exercício de 2025, observaram, em todos os aspectos materialmente relevantes, as disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, incluindo a Constituição Federal, a Lei 4.320/1964 e as leis orçamentárias anuais.

A opinião é com ressalva. Foram identificadas as seguintes não conformidades relevantes:

a) abatimento da remuneração da empresa Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA) e de custos associados à comercialização de petróleo e gás natural da União diretamente da receita bruta de comercialização, antes do recolhimento dos valores líquidos à Conta Única do Tesouro Nacional, sem autorização orçamentária específica, em desacordo com os princípios da legalidade, da universalidade, da unidade de caixa, da anualidade e do orçamento bruto, conforme disciplinado na Constituição Federal, arts. 165, § 5º, e 167, I e II, e na Lei 4.320/1964, arts. 2º, 4º, 6º e 56;

b) ausência de mapeamento, sistematização e 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, com indicação das etapas concluídas, das lacunas identificadas, dos responsáveis por cada fonte de dados e do cronograma para as fases subsequentes, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000;

c) ausência de apuração, publicação e atualização periódica do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios associados a repasses de recursos de fundos com participação da União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a demais instituições financeiras federais envolvidas em políticas de concessão de crédito, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, observado o plano de ação determinado no subitem 9.8 do Acórdão 1.372/2026-Plenário;

d) concessão de garantia da União à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) com análise insuficiente da viabilidade econômico-financeira do Plano de Reestruturação e da efetiva capacidade de pagamento da empresa, em desconformidade com as Diretrizes da Governança Pública Federal (art. 4º, incisos VI e VIII, do Decreto 9.203/2017), com o princípio da responsabilidade na gestão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

fiscal (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000) e com as exigências de avaliação prévia da capacidade de pagamento da empresa e da compatibilidade do serviço da dívida com os fluxos financeiros projetados, previstas no art. 39, inciso XXI, do Decreto 11.907/2024, no art. 18-A, § 2º, do Decreto 12.500/2025 e na Portaria MF 3.090/2025; e

e) realização de aportes da União em estatais não dependentes sem monitoramento adequado, em desconformidade com a exigência de controle do uso dos recursos aportados (art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000) e com as competências atribuídas pelo art. 39 do Decreto 12.102/2024, especialmente quanto: (i) aos aportes não executados no mesmo exercício financeiro de sua realização; e (ii) às receitas financeiras deles decorrentes (Achado 2.2.2.10).

1.1.2. Opinião parcial sobre a Conformidade da Gestão Fiscal

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das não conformidades descritas a seguir, a gestão fiscal da União, no exercício de 2025, observou, em todos os aspectos materialmente relevantes, os limites e parâmetros estabelecidos na Lei Complementar 101/2000, na Lei Complementar 200/2023 e na legislação correlata aplicável.

A opinião é com ressalva. Foram identificadas as seguintes não conformidades relevantes:

a) projeções de receitas primárias constantes da lei orçamentária anual de 2025, como a rubrica de "*Outras receitas administradas pela Receita Federal do Brasil*", superestimada na ordem de R$ 60 bilhões, apresentaram falhas, no que diz respeito à observância de normas técnicas e legais e de demonstração válida da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas, em desacordo com a Lei Complementar 101/2000, arts. 1º (princípio da responsabilidade na gestão fiscal), 12 e 48 (princípio da transparência);

b) Concessão, sanção e implementação de renúncias de receitas tributárias sem a demonstração integral dos requisitos constitucionais e legais, caracterizada pela ausência de estimativas de impacto orçamentário-financeiro, de memórias de cálculo detalhadas, de medidas tempestivas de compensação, de definição de metas e objetivos, de designação de órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação dos benefícios e de cláusulas de vigência limitada, em desacordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com as condicionantes do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e com as exigências dos arts. 129, 130, 132 e 139 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

c) Ocorrência de desvios entre as projeções utilizadas como referência para a fixação das metas fiscais do Programa de Dispêndios Globais e os resultados apurados na execução financeira pelas empresas estatais federais, aliada a fragilidades de supervisão da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, evidencia lacunas no atendimento da competência estabelecida no art. 39, inciso II, do Decreto 12.102/2024, e representa risco aos pressupostos da gestão fiscal responsável, fundamentados na ação planejada, transparente e focada na prevenção de riscos e na correção de desvios (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000), bem como aos princípios da confiabilidade das informações e da adoção de controles internos (arts. 3º e 4º do Decreto 9.203/2017);

d) fragilidades de transparência, rastreabilidade e controle nas transações tributárias com utilização de prejuízo fiscal/base de cálculo negativa, evidenciadas por falhas na publicação e padronização de informações essenciais, no monitoramento das condições pactuadas e na conciliação sistêmica dos saldos, em desacordo com os arts. 37, **caput**, e 150, II, da Constituição Federal, com os arts. 7º e 8º da Lei 12.527/2011, com os arts. 3º a 6º do Decreto 9.203/2017 e com o art. 1º, § 2º, da Lei 13.988/2020;

e) descumprimento parcial do § 6º do art. 165 da Constituição Federal, em virtude da edição de demonstrativo que não abrange todas as renúncias com efeito sobre a receita, aliado à ausência de divulgação integrada de informações essenciais de cada benefício, à baixa cobertura de avaliações periódicas e à inefetividade do controle de vigência, em desacordo com a Constituição Federal, arts. 37, § 16, e 165, § 16, com a Emenda Constitucional 109/2021, art. 4º, § 4º, com a Lei Complementar 101/2000, arts. 14, 14-A e 48, IV, e com os princípios estabelecidos no art. 3º do Decreto 9.203/2017; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

f) descumprimento do inciso III do § 5º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000, pela ausência, no Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, de evidenciação do resultado primário compatível com a estabilização da dívida bruta do governo geral/produto interno bruto (DBGG/PIB) no horizonte decenal, associada a metas fiscais insuficientes para essa estabilização e a lacunas de transparência nas projeções fiscais oficiais, em desconformidade com a Constituição Federal, art. 164-A, a Lei Complementar 200/2023, arts. 1º, § 2º, e 2º, §§ 1º e 4º, e a Lei Complementar 101/2000, art. 1º, § 1º.

1.1.3. Opinião parcial sobre o Resultado da Atuação Governamental

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das deficiências descritas a seguir, o resultado da atuação governamental, representado pelas principais funções de governo, no exercício de 2025, evidenciou, em todos os aspectos materialmente relevantes, execução consistente com os critérios de legitimidade, eficiência e economicidade, bem como com as diretrizes do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A opinião é com ressalva. Foram identificadas as seguintes não conformidades relevantes:

a) inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual de 2025 pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba, sem que os empreendimentos em andamento estivessem adequadamente atendidos e sem que as despesas de conservação do patrimônio público tivessem sido devidamente contempladas, o que contraria o art. 45, caput, da Lei Complementar 101/2000.

b) Encaminhamento de relatório ao Congresso Nacional por ocasião do PLDO 2026 desprovido das informações necessárias à verificação do atendimento à regra de precedência de projetos em andamento e das despesas de conservação do patrimônio público, limitando-se a relação cadastral sem dados financeiros, estimativas de necessidade ou demonstração analítica exigida pelo núcleo essencial do parágrafo único do art. 45 da LRF.

1.1.4. Opinião com ressalva sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das distorções e pelos possíveis efeitos das limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente, descritos a seguir, as demonstrações contábeis consolidadas apresentaram adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira consolidada da União, o desempenho consolidado de suas operações, os seus fluxos de caixa consolidados e a execução orçamentária, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

A opinião é com ressalva. Foram identificadas as seguintes distorções relevantes:

a) R$ 69,7 bilhões em créditos da dívida ativa da União reconhecidos a menor;

b) R$ 19,6 bilhões de depreciações não reconhecidas, R$ 16,9 bilhões de reservas de reavaliação não constituídas e reconhecimento indevido de R$ 10,1 bilhões em perdas e R$ 7,4 bilhões em ganhos, todos relacionados a ativos de infraestrutura;

c) R$ 16,5 bilhões em imóveis mantidos indevidamente como ativos da União;

d) R$ 2,4 bilhões em imóveis e R$ 6,7 bilhões em variações patrimoniais reconhecidos indevidamente;

e) R$ 20,3 bilhões de provisões indevidas relacionados a obrigações já liquidadas;

f) R$ 6,0 bilhões de provisões mantidas indevidamente e R$ 12,1 bilhões de reversões indevidas de provisões;

g) R$ 5,8 bilhões de obrigações relativas à novação de dívidas do FCVS reconhecidas a maior;

h) R$ 3,8 bilhões de obrigações com financiamentos externos reconhecidas a maior;

i) R$ 1,4 bilhão em obrigações inexistentes e R$ 15,2 bilhões de déficit reconhecido a maior no resultado relacionados à compensação financeira entre regimes previdenciários;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

j) R$ 11,3 bilhões de variações monetárias e cambiais reconhecidas indevidamente reduzindo artificialmente o resultado negativo do período;

l) R$ 4,0 bilhões de redução indevida nas variações patrimoniais aumentativas por revisão de créditos tributários em desacordo com o regime de competência;

m) R$ 30,5 bilhões em transações intragrupo não eliminadas na consolidação das demonstrações contábeis;

n) R$ 3,8 bilhões em despesas com serviços classificadas incorretamente como desincorporação de ativos;

o) Contas do balanço patrimonial apresentadas em nível de detalhamento inferior ao exigido pelas normas contábeis.

1.2. Principais Achados

Identificaram-se achados relevantes que exigiram atenção especial dos auditores durante o exercício de 2025. Os principais, listados a seguir, refletem problemas de complexidade elevada nas dimensões financeira, de conformidade fiscal e operacional, com impacto direto na transparência, na credibilidade das metas fiscais e na sustentabilidade da dívida pública.

1.2.1. Insuficiência do esforço fiscal para estabilização da DBGG/PIB, agravada pela ausência de evidenciação do primário estabilizador no Anexo de Metas Fiscais e por lacunas de transparência das projeções fiscais

Em 2025, o resultado fiscal do Governo Central, embora enquadrado na banda de tolerância da meta de resultado primário, mostrou-se materialmente insuficiente para estabilizar o endividamento público, com elevação da DBGG/PIB e hiato relevante em relação ao esforço fiscal requerido. Os instrumentos de planejamento e as projeções fiscais, por sua vez, não evidenciaram o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da dívida no horizonte decenal, comprometendo a base informacional para avaliação da política fiscal pelo Congresso Nacional e pelos órgãos de controle.

1.2.2. Cumprimento da meta de resultado primário do Governo Central em 2025 viabilizado por deduções excepcionais e pela utilização do limite inferior da banda de tolerância

O alcance da meta de resultado primário do Governo Central em 2025 não se traduziu, na prática, em resultado compatível com o fortalecimento do equilíbrio fiscal e com a estabilização da dívida pública. Embora a meta tenha sido considerada cumprida segundo os critérios legais vigentes, esse enquadramento decorreu de deduções excepcionais de despesas e da utilização do limite inferior da banda de tolerância como referência operacional, o que reduz a transparência das estatísticas fiscais e dificulta a avaliação do esforço fiscal efetivamente realizado pelo Estado.

1.2.3. Ausência de mensuração e divulgação do impacto fiscal decorrente de políticas públicas de concessão de crédito com uso de recursos de fundos da União compromete a transparência e o controle fiscal

Em 2025, a União manteve renúncias tributárias de grande magnitude, com gastos tributários estimados em R$ 544,4 bilhões no PLOA 2025 (4,78% do PIB), sob demonstrativo constitucional apenas parcialmente atendido, baixa cobertura avaliativa e governança incompleta. A transparência, a avaliação e o controle de vigência dessas políticas não acompanharam sua relevância para as contas públicas, comprometendo a **accountability** e a base informacional para decisões sobre manutenção, revisão ou extinção dos incentivos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

1.2.5. Concessão de garantia à ECT com análise insuficiente da viabilidade econômica do Plano de Reestruturação econômico-financeira da empresa e de sua capacidade de pagamento, aliada a atuação tardia do controlador

Constataram-se falhas relevantes no procedimento de análise e aprovação da concessão de garantia da União à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), notadamente quanto à avaliação das informações econômico-financeiras que subsidiaram a decisão. Verificou-se insuficiência de análise das premissas apresentadas no Plano de Reestruturação, tais como projeções de receitas, despesas e fluxo de caixa, utilizadas como referência no processo, bem como a validação de dados fornecidos pela própria empresa sem verificação independente ou testes de consistência adequados. Além do mais, a União, na condição de acionista controladora dos Correios, atuou de forma tardia diante do agravamento progressivo da situação econômico-financeira da estatal.

1.2.6. Descumprimento do art. 45 da LRF na programação de investimentos em infraestrutura

A programação orçamentária do Ministério das Cidades (MCid), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) incluiu novos projetos em 2025 sem que os empreendimentos em andamento e a conservação do patrimônio público estivessem adequadamente atendidos, em desacordo com o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2.7. R$ 69,7 bilhões em créditos da dívida ativa da União reconhecidos a menor

Foram constatadas divergências entre os pesos atribuídos às variáveis no script de classificação das inscrições e os definidos na regra de negócio formulada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Essa inconsistência fez com que houvesse "desreconhecimento" indevido de créditos, bem como erro no cálculo do respectivo ajuste para perdas. Procedeu-se ao recálculo do índice geral de recuperabilidade (IGR) com base nos parâmetros corretos, seguido do reenquadramento das inscrições conforme o novo índice apurado. Do universo de 31,1 milhões de inscrições, aproximadamente 1,6 milhão apresentava classificação de risco (**rating**) inadequada. A reclassificação dessas inscrições resultou em ajuste de R$ 69,7 bilhões no valor dos créditos a receber apresentado nas demonstrações contábeis, comprometendo a representação fidedigna desses ativos.

2. RELATÓRIO DE AUDITORIA

2.1.INTRODUÇÃO

Pela 91ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

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

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

O exame das contas do Presidente da República, fundamentado na Constituição Federal (art. 71, inciso I), na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU (arts. 221 e 228), tem a finalidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

subsidiar a emissão de parecer prévio conclusivo destinado a responder ao disposto no **caput** do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, segundo o qual o parecer deve exprimir: (1) se foi observada a conformidade com os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal; bem como (2) se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente, em 31 de dezembro, as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial. Assim, o parecer prévio é sustentado por duas opiniões.

A primeira opinião (se foi observada a conformidade com os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal) – fundamentada no RITCU, art. 228, c/c Resolução-TCU 291/2017, art. 12, II – foi conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal). Os trabalhos foram organizados em três opiniões parciais, integradas e complementares, as quais, além de fundamentarem o juízo previsto no **caput** do art. 228, visam dar cumprimento ao disposto nos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, que disciplinam o conteúdo do parecer prévio e do relatório que o acompanha, conforme recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) voltadas ao fortalecimento do parecer prévio e do relatório sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Brasil.

A primeira opinião parcial analisou a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com ênfase no cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à execução dos orçamentos da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais, especialmente aquelas previstas na lei orçamentária anual, em consonância com o § 1º do art. 228 do RITCU.

A segunda opinião parcial avaliou o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, à eficiência e à economicidade, considerando o atingimento das metas estabelecidas e a consonância desses programas com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do § 2º, inciso I, do art. 228 do RITCU.

A terceira opinião parcial examinou o cumprimento dos limites, condições e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal e legislação correlata, em atendimento ao § 2º, inciso III, do art. 228 do RITCU, com vistas a aferir a observância dos fundamentos da responsabilidade na gestão fiscal.

A segunda opinião (se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente, em 31 de dezembro, as posições financeira, orçamentária e patrimonial) – fundamentada no RITCU, art. 228, c/c Resolução-TCU 291/2017, art. 12, I – foi conduzida pela AudFinanceira. Os trabalhos envolveram auditorias financeiras nos componentes mais significativos das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União.

Com base nos exames realizados, o TCU opina pela aprovação com ressalvas das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2025. As deficiências identificadas, embora não comprometam a fidedignidade global das informações, indicam áreas críticas na gestão das contas públicas que demandam aprimoramento.

2.1.1. Estrutura do Relatório

A partir de 2025, o TCU passou a estruturar o planejamento de suas fiscalizações de modo sistemático e articulado com o processo de elaboração do Relatório sobre as Contas do Presidente da República. Essa articulação se dá por meio da realização de fiscalizações específicas, organizadas em torno de cada um dos grandes temas a serem abordados no referido relatório. Em termos sintéticos, o Relatório sobre as Contas do Presidente da República a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) resulta da consolidação dos principais achados de auditoria decorrentes das fiscalizações conduzidas pela unidade técnica ao longo do exercício de 2025 e início de 2026, bem como das distorções relevantes identificadas na auditoria financeira do BGU, realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).

O objetivo dessa nova estrutura é aumentar a segurança jurídica e a transparência, além de alinhar o processo às melhores práticas internacionais, proporcionando uma visão abrangente sobre a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

gestão orçamentária, financeira e fiscal do governo federal ao longo do exercício de 2025, bem como conjugar esforços e dar maior efetividade à principal missão constitucional desta Corte de Contas, que é apreciar as Contas do Presidente da República (CPR).

Para atender esse objetivo, a nova estrutura do relatório foi concebida de modo a convergir com os padrões metodológicos já consolidados nas auditorias financeiras do Balanço Geral da União, especialmente no que se refere ao modelo de reporte orientado por distorções relevantes. A adoção de uma estrutura baseada em achados reflete, igualmente, o esforço institucional de incorporação das recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, voltadas ao fortalecimento do nexo lógico entre as evidências de auditoria, as conclusões técnicas e as mensagens centrais do relatório.

O relatório é organizado em capítulos temáticos autossuficientes e complementares. Cada capítulo corresponde a um dos eixos de análise obrigatórios conforme os arts. 228 do Regimento Interno do TCU e 71 da Constituição Federal, culminando em opinião parcial formal do Tribunal sobre cada tema específico. A estrutura garante rastreabilidade entre achados, ressalvas e fundamentação técnica.

Os quatro capítulos que se seguem abrangem:

Capítulo I — Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira (opinião sobre regularidade e legalidade da execução orçamentária) – primeira opinião parcial.

Capítulo II — Conformidade da Gestão Fiscal (opinião sobre observância de regras fiscais e sustentabilidade da dívida) – segunda opinião parcial.

Capítulo III — Resultado da Atuação Governamental (opinião sobre efetividade, eficiência e resultados das principais políticas públicas federais) – terceira opinião parcial.

Capítulo IV — Auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (opinião sobre fidedignidade do Balanço Geral da União - BGU) – segunda opinião.

O relatório não apresenta recomendações, determinações ou ciências, uma vez que os encaminhamentos pertinentes já foram tratados nos processos específicos que o subsidiaram, os quais estão indicados ao lado de cada achado de auditoria.

A correspondência entre os achados de auditoria e as ressalvas formalizadas neste relatório observa o estágio processual da apuração que os fundamenta, na data em que este relatório foi despachado pela Unidade Técnica. Achados decorrentes de processos já julgados, cujos acórdãos tenham determinado providências ou dado ciência aos órgãos responsáveis, são incorporados como irregularidades e refletidos em ressalva nas opiniões de auditoria. Achados oriundos de processos ainda pendentes de julgamento, ou de acórdãos em fase recursal, têm seu encaminhamento mantido conforme a proposta da unidade técnica ou do último julgado pendente de recurso, conforme o caso.

Em consequência dessa sistemática, o conteúdo do relatório que impacta a opinião de auditoria limita-se às irregularidades e às distorções identificadas, que se traduzem em ressalvas nas respectivas opiniões. Os achados que, embora não configurem irregularidade, mostrem-se relevantes pela materialidade ou pelo risco que suscitam, são acompanhados de alerta, sinalizando ao Poder Executivo Federal fatores que demandam atenção e providências.

2.1.2. Conjuntura Econômica

A presente seção analisa a conjuntura econômica brasileira em 2025, com vistas a subsidiar o exame das contas do governo. A análise articula o comportamento da atividade econômica, da inflação, do setor externo e das finanças públicas, evidenciando seus nexos recíprocos e suas implicações para as contas governamentais do exercício.

O exercício de 2025 expôs, com particular nitidez, as tensões entre a política fiscal e a política monetária. A economia cresceu 2,3%, abaixo de 2024 (3,4%) e da média mundial (3,2%), em desaceleração gradual, mas com padrão revelador: o gasto público corrente se expandiu enquanto o consumo das famílias e o investimento privado se contraíam sob o peso de uma Selic mantida em 15% na maior parte do ano. A inflação recuou para 4,26%, porém o primeiro teste do regime de meta contínua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

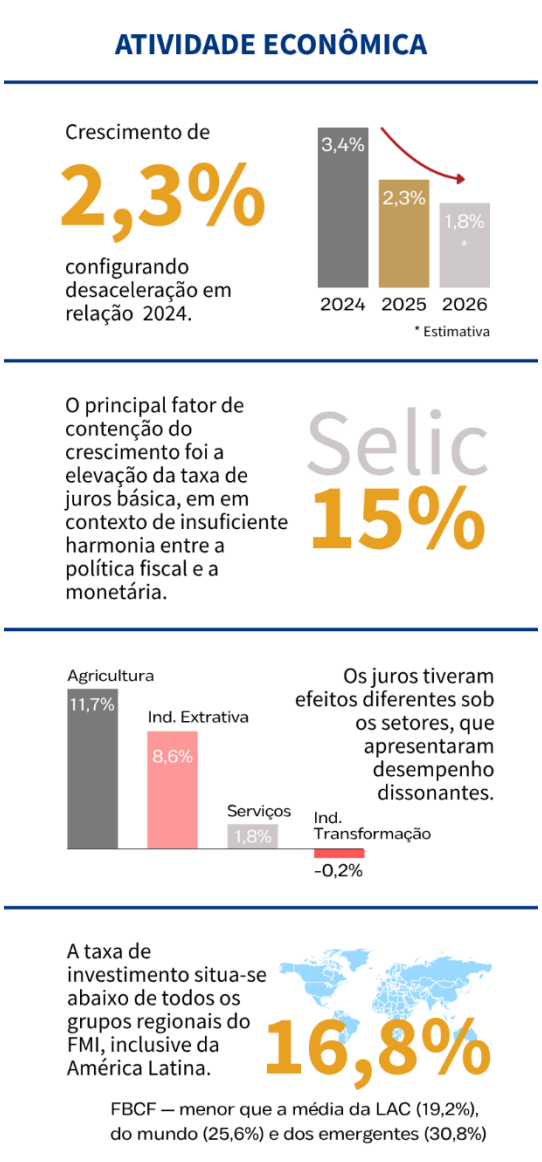
resultou em descumprimento entre junho e outubro, obrigando o Banco Central a publicar carta aberta ao Ministro da Fazenda.

No campo fiscal, o exercício foi marcado pela distância entre resultados formais e situação subjacente. O cumprimento da meta de resultado primário dependeu da exclusão de quase R$ 49 bilhões do cômputo, em contexto de despesas obrigatórias representando 91,4% do gasto primário, benefícios tributários, creditícios e financeiros, alcançando R$ 759 bilhões (5,98% do PIB) e **deficit** previdenciário consolidado de R$ 440,6 bilhões. A dívida pública manteve trajetória ascendente, com custo de juros recorde de R$ 1,008 trilhão e hiato de 2,4 pontos percentuais do PIB entre o resultado primário efetivo e o necessário para estabilização no próprio exercício, embora o objetivo declarado na Lei 15.080/2024 fosse a estabilização apenas no ano de 2029.

As seções seguintes detalham cada uma dessas dimensões, examinando não apenas a evolução dos indicadores tradicionais de produto, preços, emprego e arrecadação, mas também em que medida os resultados observados se mostram compatíveis com uma trajetória sustentável de crescimento e solvência fiscal — incluindo mecanismos que afetam o resultado econômico do setor público de forma indireta, como renúncias tributárias, subsídios implícitos e benefícios creditícios.

2.1.2.1. Atividade Econômica

A desaceleração do PIB brasileiro em 2025 (de 3,4% em 2024 para 2,3%, totalizando R$ 12,7 trilhões) encobriu dinâmicas setoriais e macroeconômicas marcadamente distintas, condicionadas pela sensibilidade diferenciada dos setores ao aperto das condições financeiras e pela divergência entre os componentes públicos e privados da demanda agregada. O PIB **per capita** alcançou R$ 59.687,49, com avanço real de 1,9%[1].



O ciclo de alta na taxa básica de juros foi iniciado em setembro de 2024, quando a Selic se encontrava em 10,5%, e encerrado em junho de 2025, ao atingir o patamar de 15% ao ano, mantido até o final do exercício. Desde o início do ciclo e sistematicamente em todas as atas divulgadas ao longo de 2025[2], o Comitê de Política Monetária (Copom) destacou a necessidade de harmonização entre as políticas fiscal e monetária para o sucesso da estabilização de preços. A autoridade monetária apontou repetidamente que o esmorecimento no esforço de reformas estruturais e na disciplina fiscal, o aumento do crédito direcionado e as incertezas sobre a estabilização da dívida pública atuavam como fatores prejudiciais à convergência inflacionária.

A insuficiente harmonização entre as políticas fiscal e monetária contraria o objetivo de coordenação estabelecido no inciso VII do art. 3º da Lei 4.595/1964, que determina que a política do Conselho Monetário Nacional (CMN) busque "*coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa*". A materialização dessa descoordenação não foi meramente conceitual: seus efeitos são quantificáveis na estrutura da demanda agregada e no custo da dívida pública. A manutenção da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Selic em 15% ao ano, em contexto no qual o Copom reiteradamente apontou a política fiscal como fator de risco à convergência inflacionária, elevou a despesa com juros nominais do setor público consolidado, que alcançou R$ 1,008 trilhão[3] no exercício, e contribuiu para a contração do investimento e a desaceleração do consumo privado observados ao longo do ano, conforme detalhado a seguir.

Pela ótica da produção, o desempenho positivo foi liderado por setores menos sensíveis às condições internas de crédito. A agropecuária cresceu 11,7%, impulsionada pela supersafra de milho (23,6%) e soja (14,6%), ambas com produção recorde, além da contribuição positiva da pecuária. A indústria extrativa avançou 8,6%, sustentada pela extração de petróleo e gás. A natureza exportadora do primeiro e intensiva em capital de longo prazo do segundo tornam ambos os setores menos sensíveis, no curto prazo, ao patamar restritivo da Selic.

Em contrapartida, os segmentos mais vinculados à demanda interna sentiram de forma acentuada o aperto financeiro. A indústria agregada cresceu apenas 1,4%, com a indústria de transformação registrando variação de -0,2% no ano e três trimestres consecutivos de queda interanual no segundo semestre, penalizada pelo custo elevado de capital e pela concorrência de importados barateados pela apreciação cambial. A participação da indústria no valor adicionado recuou para 23,4%, com perda de aproximadamente 3 pontos percentuais desde 2022 (26,3%) — refletindo, em parte, os efeitos combinados do câmbio apreciado e dos juros elevados sobre a competitividade do setor. O setor de serviços manteve crescimento de 1,8%, mas com desaceleração ao longo do ano, sustentado fundamentalmente pelo aquecimento do mercado de trabalho e pela massa salarial em alta, que mantiveram a demanda das famílias por serviços não duráveis.

A análise pela ótica da demanda revela com maior nitidez os efeitos da descoordenação entre as políticas fiscal e monetária. A despesa de consumo das famílias cresceu apenas 1,3% em 2025, forte desaceleração em relação aos 5,1% de 2024, com perda progressiva de dinamismo ao longo dos trimestres (de 0,7% no primeiro para 0,0% no quarto, na série dessazonalizada), refletindo os efeitos cumulativos do aperto monetário sobre o crédito e o comprometimento da renda com o serviço de dívidas. Em sentido inverso, a despesa de consumo do governo cresceu 2,1% no ano e acelerou de 2,0% no primeiro trimestre para 3,6% no quarto na comparação interanual — evidenciando que a política fiscal expandia a demanda agregada por meio do gasto corrente enquanto a política monetária buscava contraí-la.

A formação bruta de capital fixo (FBCF) — indicador que mede o volume de investimentos em bens de capital, como máquinas, equipamentos e construções — situou-se em 16,8% do PIB, praticamente estável em relação a 2024 (16,9%) e abaixo dos 20% a 21% registrados no período 2010-2013. Em perspectiva comparada, esse patamar é o mais baixo entre todos os grupos regionais e econômicos acompanhados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)[4]: inferior à média das economias avançadas (22,1%), à média mundial (25,6%), à média das economias emergentes e em desenvolvimento (30,8%) e, inclusive, à própria média da América Latina e Caribe (19,2%), que constitui o grupo regional de menor taxa de investimento entre os mercados emergentes. A compressão do espaço fiscal para despesas discricionárias — inclusive investimento público — figura entre os fatores estruturais que contribuem para a manutenção desse patamar (ver Achado 2.2.2.8).

A taxa de investimento cresceu 2,9% no acumulado do ano (contra 6,9% em 2024)[5], mas o dado anual não detalha a deterioração ao longo do exercício: na série dessazonalizada, o investimento passou de expansão de 3,1% no primeiro trimestre para contração de 3,5% no quarto, determinada pelo recuo da produção interna de bens de capital e da construção. A elevação da FBCF no acumulado anual foi sustentada em parte pela importação de bens de capital e por investimentos em ativos intangíveis, e não pela ampliação da capacidade produtiva instalada da indústria doméstica.

As exportações de bens e serviços cresceram 6,2%, favorecidas pela agropecuária, extração de petróleo e setor automotivo, enquanto as importações avançaram 4,5% (contra 15,6% em 2024), refletindo a moderação da demanda interna e a reversão do ciclo de investimento no segundo semestre.

O mercado de trabalho brasileiro apresentou desempenho expressivo em 2025, mesmo em contexto de desaceleração da atividade econômica. A taxa de desocupação renovou mínimas históricas, encerrando o exercício em 5,1%, patamar próximo ao pleno emprego técnico[6]. A geração de empregos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

formais atingiu cerca de 1,3 milhão de vagas no ano, enquanto o rendimento médio real avançou de forma consistente, elevando a massa salarial da economia.

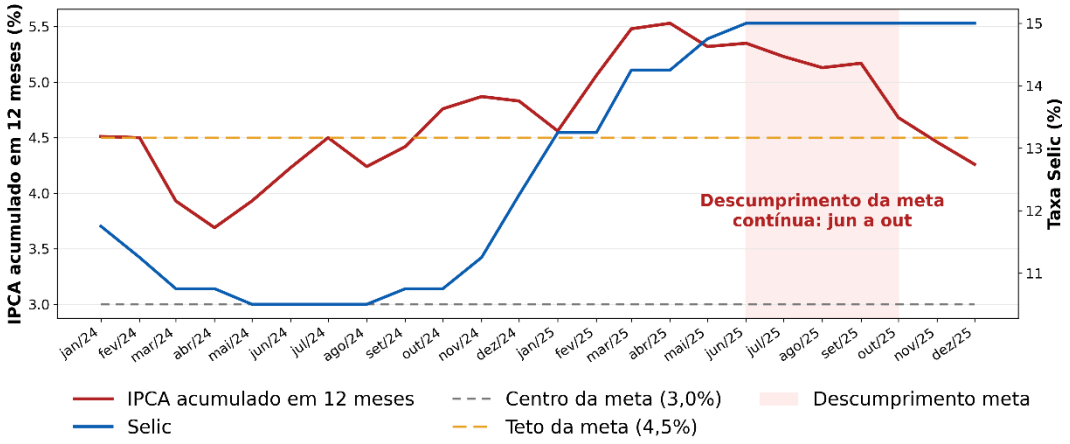
A expansão da renda do trabalho sustentou a demanda das famílias, especialmente nos segmentos menos dependentes de crédito. No acumulado do ano, a massa salarial real registrou crescimento superior a 5% em termos interanuais na maior parte dos trimestres, compensando parcialmente o maior comprometimento da renda com o serviço da dívida — que atingiu patamares historicamente elevados em contexto de Selic a 15% ao ano. Ainda assim, essa compensação mostrou-se insuficiente para sustentar o ritmo de expansão do consumo, que desacelerou de 5,1% em 2024 para 1,3% em 2025, indicando que o aperto das condições financeiras prevaleceu sobre o impulso da renda do trabalho ao longo do exercício.

2.1.2.2. Inflação

A dinâmica inflacionária brasileira em 2025 foi caracterizada pela dicotomia. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) encerrou o exercício com alta acumulada de 4,26%[7], em desaceleração frente aos 4,83% de 2024, situando-se próximo ao limite superior (4,5%) do intervalo de tolerância da meta estipulada pelo CMN (3,0% ± 1,5 p.p.).

O regime de meta contínua, instituído pelo Decreto 12.079/2024, pelo qual o descumprimento se configura caso a inflação acumulada em doze meses permaneça fora do intervalo de tolerância por seis meses consecutivos, teve sua vigência iniciada em 2025. Esse cenário materializou-se em meados do ano, quando o IPCA acumulado atingiu 5,35% em junho, obrigando o Banco Central a publicar carta aberta ao Ministro da Fazenda. Na carta, a autoridade monetária identificou entre as causas a resiliência da inflação de serviços, a inércia inflacionária em contexto de hiato do produto positivo e a desancoragem das expectativas associada a incertezas quanto à sustentabilidade da política fiscal. O reingresso no intervalo de tolerância só ocorreu em novembro (4,46%).

Evolução do IPCA acumulado em 12 meses, da Selic e da meta de inflação



Fonte: IBGE e Banco Central.

A média dos núcleos de inflação recuou de 5,12% em agosto para 4,72% em novembro (acumulado em doze meses), mas manteve-se persistentemente acima da meta, indicando que a convergência do índice cheio foi condicionada em grande medida por choques favoráveis de oferta — supersafra agrícola e apreciação cambial — e não por desinflação estrutural dos componentes mais inerciais.

A composição do IPCA refletiu essas dinâmicas opostas. Alimentação e bebidas desaceleraram de 7,69% em 2024 para 2,95%, com alimentos no domicílio recuando de 8,23% para 1,23, favorecidos pela safra recorde, pela apreciação do real e pela queda das cotações internacionais de **commodities**. Bens industriais também contribuíram para conter a inflação, com o grupo de artigos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

residência encerrando o ano em deflação de 0,28%, influenciado pela valorização cambial e pela demanda mais contida.

Em sentido oposto, os preços administrados e os serviços exerceram pressão significativa. O grupo habitação registrou a maior alta do ano (6,79%) e o maior impacto individual no índice geral (1,02 p.p.), pressionado pela elevação de 12,31% na energia elétrica residencial — decorrente da reversão do bônus de Itaipu, do acionamento de bandeiras tarifárias mais onerosas e da alta moderada da gasolina —, evidenciando como decisões de política tarifária e regulatória incidiram diretamente sobre a dinâmica inflacionária. A inflação de serviços manteve-se em patamar próximo a 6,0% ao longo do ano (5,95% até novembro), sustentada pelo mercado de trabalho em mínimas históricas de desemprego e pelo repasse de custos salariais em setores intensivos em mão de obra. Educação (6,22%) e despesas pessoais (5,87%) confirmaram a rigidez desse componente.

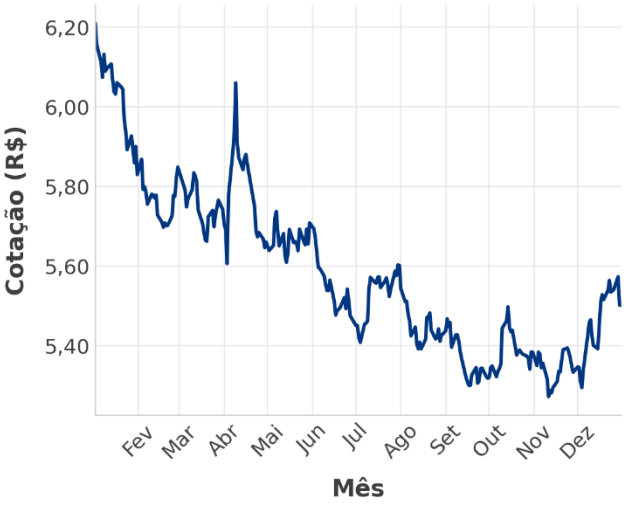
2.1.2.3. Comércio Exterior e Contas Externas

O ambiente econômico internacional em 2025 foi marcado por elevado grau de incerteza e transição em direção a menor dinamismo. O crescimento global desacelerou para 3,3%, condicionado pela manutenção de condições financeiras restritivas em diversas economias e, notadamente, pela escalada do protecionismo comercial. Entre as principais economias, os Estados Unidos cresceram 2,1% (contra 2,8% em 2024), enquanto a China registrou expansão de 5%[8].

O principal vetor de instabilidade foi a mudança na política comercial dos Estados Unidos, com imposição de tarifas que chegaram a 50% para diversos produtos brasileiros, embora negociações posteriores tenham mitigado parte do choque. A imprevisibilidade dessas medidas afetou a confiança global, alterou cadeias de suprimento e postergou decisões de investimento. Em resposta, o Poder Executivo instituiu o Plano Brasil Soberano (Medida Provisória 1.309/2025), mobilizando linhas de crédito, aportes em fundos garantidores da União e diferimento de tributos federais.

A dinâmica cambial refletiu esse cenário. O dólar iniciou o ano cotado a R$ 6,20[9], após a valorização forte do final de 2024, mas entrou em trajetória de enfraquecimento à medida que os cortes de juros pelo Federal Reserve se materializaram e as incertezas sobre as políticas comerciais americanas pesaram sobre a confiança na economia dos Estados Unidos, recuando para R$ 5,46 em meados do ano e encerrando 2025 a R$ 5,50 — desvalorização de aproximadamente 11% frente ao real no exercício. O amplo diferencial de juros tornou o país atrativo para capitais de curto prazo, sustentando a apreciação do real.

Evolução da cotação do dólar em 2025



Fonte: Banco Central - Cotações e Boletins

O comércio exterior brasileiro manteve volumes elevados em 2025, com exportações e importações em níveis recordes, porém com deterioração dos saldos. O **superavit** comercial recuou para US$ 60 bilhões (queda de 8,9% frente a 2024) e o **deficit** em transações correntes alcançou US$ 68,8 bilhões (3,02% do PIB)[10]. As exportações totalizaram US$ 350,9 bilhões (+3,2%), sustentadas pelo aumento das quantidades embarcadas — impulsionado pela supersafra agrícola e pela maior produção de petróleo e minério de ferro — que compensou a queda nas cotações internacionais de **commodities**. As importações somaram US$ 290,9 bilhões (+6,2%), favorecidas pela demanda interna e pela apreciação cambial, com aumento do **quantum** importado de bens de consumo, intermediários e de capital, inclusive plataformas de petróleo, além de maior entrada de manufaturados.

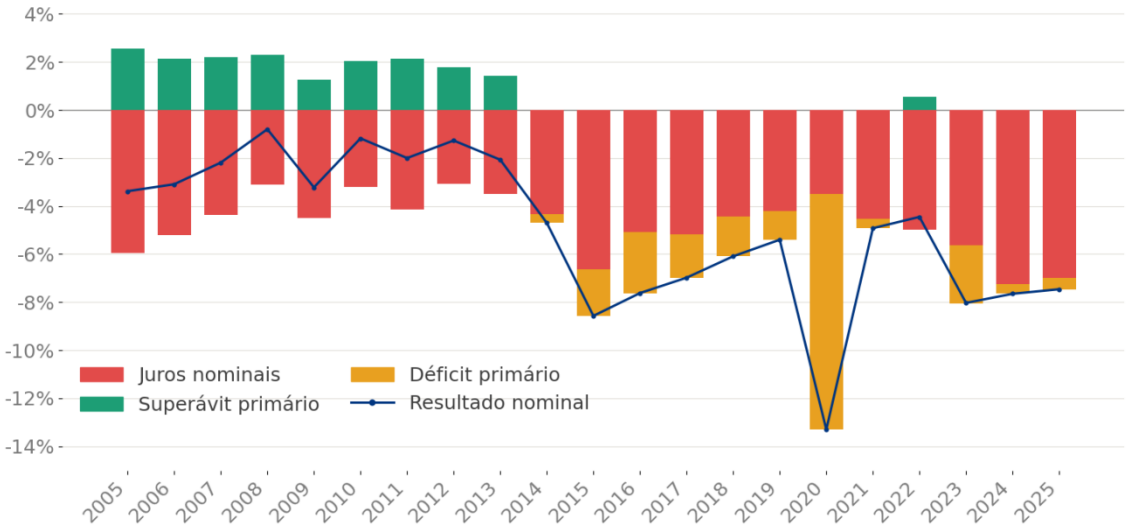
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Sob a ótica macroeconômica, o **deficit** em transações correntes reflete insuficiência de poupança doméstica. Em 2025, a taxa de poupança foi de 14,4% do PIB, inferior à taxa de investimento (16,8% do PIB), resultando em necessidade de financiamento da economia de R$ 339,1 bilhões. Esse **deficit** foi majoritariamente financiado por Investimento Direto no País (IDP), que somou US$ 77,7 bilhões (3,41% do PIB), além de ingressos líquidos de US$ 15,3 bilhões em investimentos em carteira em títulos domésticos, atraídos pelo elevado diferencial de juros.

2.1.2.4. Finanças Públicas

A condução das finanças públicas em 2025 manteve trajetória de **deficits** primário e nominal elevados, distanciando-se do esforço requerido para a estabilização da dívida pública. Esse cenário verificou-se mesmo em contexto de arrecadação recorde e de manutenção da carga tributária em patamar elevado, ao passo que o avanço das despesas obrigatórias comprimiu a margem fiscal destinada a investimentos e demais despesas discricionárias.

Evolução dos resultados primário e nominal e dos juros em % do PIB

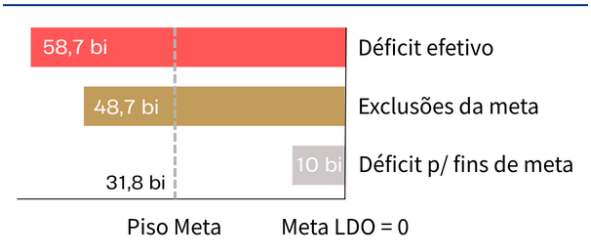


Fonte: Banco Central: Estatísticas Fiscais.

O principal vetor de pressão sobre as contas públicas concentrou-se no resultado nominal do governo central, que registrou **deficit** de R$ 950,5 bilhões[11], equivalente a 7,47% do PIB. A despesa com juros nominais sob encargo direto do governo central totalizou R$ 891,9 bilhões no acumulado de doze meses, refletindo o elevado custo médio de financiamento imposto pela manutenção da taxa Selic no patamar de 15% em boa parte do ano.

O resultado primário efetivo do governo central registrou **deficit** de R$ 58,7 bilhões, equivalente a -0,46% do PIB. O cumprimento da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, cujo centro correspondia a resultado neutro e piso com **deficit** de R$ 31,8 bilhões, ocorreu após a exclusão excepcional de R$ 48,7 bilhões do cômputo oficial, o que permitiu que o resultado ajustado para fins de meta se situasse dentro do intervalo de tolerância legal, sendo registrado o valor de R$ 10 bilhões.

RESULTADO PRIMÁRIO



Embora respaldada em dispositivos legais, a exclusão excepcional de despesas do cômputo da meta reduz a aderência entre o resultado primário efetivo e o indicador utilizado para aferição do cumprimento da regra fiscal. Esse distanciamento tende a afetar a credibilidade do regime fiscal e a influenciar as expectativas quanto à trajetória de estabilização da dívida pública (ver achado 2.3.2.3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

A receita total do governo central foi de R$ 2,9 trilhões[12], maior valor da série histórica desde 1995, enquanto a receita líquida (descontadas as transferências para estados e municípios) atingiu R$ 2,33 trilhões em 2025, com crescimento real de 2,8% em relação a 2024. A estimativa da carga tributária pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)[13] em 2025 foi de 32,4% do PIB, um aumento de 0,18 p.p. em relação a 2024, sendo que o governo central foi responsável por um aumento de 0,26 p.p. Trata-se da maior carga tributária da série histórica iniciada em 2010. Segundo os dados do FMI, que considera a receita total do governo geral, o Brasil alcançou o patamar de 39,5% em relação ao PIB em 2025, frente à média de 25,6% para o conjunto de economias emergentes e em desenvolvimento.

Parte relevante da expansão arrecadatória decorreu da recomposição de bases tributárias, da elevação de alíquotas e da adoção de receitas com caráter não recorrente, evidenciando estratégia de ajuste fiscal centrada no incremento da receita. Tal abordagem, contudo, encontrou resistências institucionais concretas no exercício, ilustradas pela sustação pelo Congresso Nacional dos efeitos do decreto de majoração das alíquotas do IOF e pela posterior judicialização da medida no STF.

Apesar da arrecadação recorde, um fator de risco relevante para o alcance do resultado fiscal foi a frustração das receitas projetadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025. Verificou-se a adoção de premissas excessivamente otimistas nas estimativas de receitas primárias, cuja execução ao longo do exercício resultou em frustração bruta estimada em R$ 94,5 bilhões em relação à previsão inicial da LOA, com frustração líquida de aproximadamente R$ 28 bilhões ao final do exercício, após compensações cruzadas de receitas não originalmente previstas (ver achado 2.3.2.1). Contudo, as sucessivas revisões evidenciaram limitações relevantes na capacidade preditiva das projeções fiscais e afetaram a previsibilidade da execução orçamentária.

A despesa primária total do governo central em 2025 foi de R$ 2,4 trilhões, com crescimento real de 3,4% em relação a 2024, ou seja, superior ao crescimento de 2,8% da receita líquida. A expansão concentrou-se majoritariamente em despesas obrigatórias, especialmente benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais e demais transferências vinculadas, reforçando a tendência de elevação automática de gastos atrelados a regras de indexação e vinculações constitucionais.

A rigidez orçamentária permaneceu como característica central da estrutura fiscal. Da despesa total, 91,4% corresponderam a gastos obrigatórios, o que restringe significativamente o espaço para ajuste discricionário. Mantida a tendência de crescimento automático das vinculações e obrigações legais, o Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2026 projetou esgotamento progressivo do espaço fiscal, com indicação de despesa discricionária líquida negativa a partir de 2027, o que foi parcialmente alterado com a aprovação da Emenda Constitucional 136/2025. Esse cenário eleva o risco de descontinuidade de políticas públicas não protegidas por pisos constitucionais ou fontes vinculadas, sobretudo em funções mais dependentes de dotações discricionárias, ampliando a vulnerabilidade do orçamento a choques fiscais e frustrações de receita nos próximos exercícios.

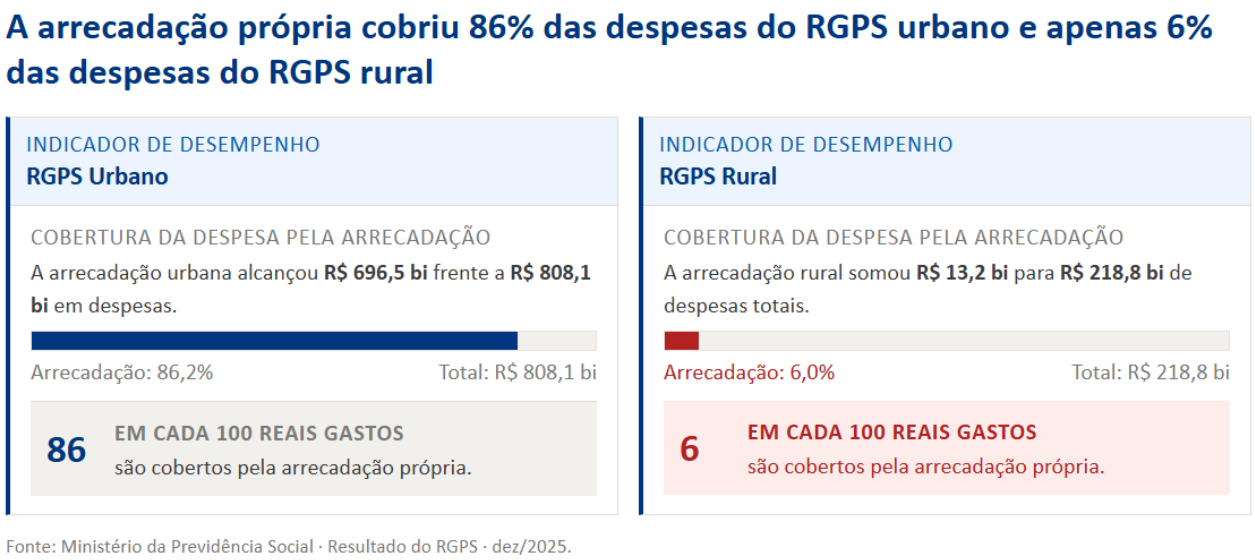
2.1.2.5. Resultado Previdenciário

O resultado previdenciário consolidado permaneceu como um dos principais fatores de pressão estrutural sobre as contas públicas em 2025. Considerando o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os regimes próprios de servidores públicos (RPPS e SPSMFA) e o regime previdenciário do Distrito Federal (FCDF), a arrecadação previdenciária totalizou R$ 762,6 bilhões, enquanto as despesas com benefícios alcançaram R$ 1,203 trilhão. Como resultado, o **deficit** previdenciário consolidado atingiu R$ 440,6 bilhões no exercício[14], crescimento real de 0,87% em relação a 2024.

A maior parcela desse desequilíbrio concentrou-se no RGPS, responsável pela cobertura previdenciária da maior parte da população ocupada. Em 2025, o regime registrou receita de R$ 709,7 bilhões e despesa de R$ 1,03 trilhão, resultando em **deficit** de R$ 317 bilhões (crescimento real de 1,34%). Esse resultado reflete tanto o crescimento do número de beneficiários quanto a dinâmica de valorização do salário mínimo, que exerce influência direta sobre grande parte dos benefícios previdenciários pagos pelo regime.

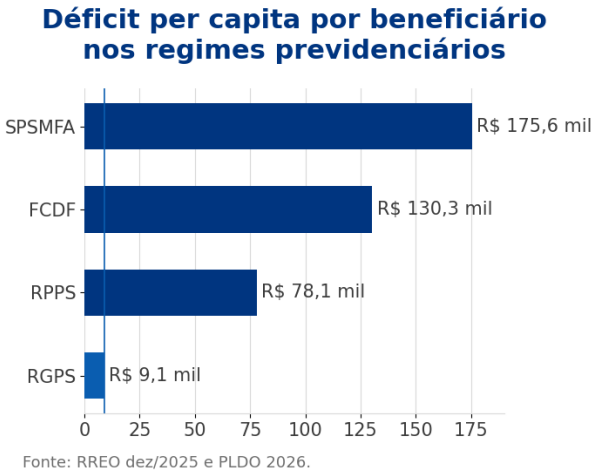
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

A decomposição do resultado evidencia diferença expressiva entre os segmentos urbano e rural do regime. No RGPS urbano, a arrecadação somou R$ 696,5 bilhões, enquanto as despesas com benefícios alcançaram R$ 768,3 bilhões, além de R$ 33,2 bilhões relativos a passivos judiciais e de R$ 6,6 bilhões referentes à compensação entre os regimes previdenciários (Comprev), resultando em **deficit** significativamente inferior ao observado no agregado do regime. Já no RGPS rural, a arrecadação foi de apenas R$ 13,2 bilhões, frente a despesas com benefícios de R$ 209,7 bilhões e R$ 9,1 bilhões de passivos judiciais[15], evidenciando elevada dependência de financiamento pelo orçamento da seguridade social. Essa diferença decorre, em grande medida, das características institucionais da previdência rural, que admite formas diferenciadas de contribuição.



Os regimes próprios de previdência dos servidores públicos também apresentaram resultado negativo relevante. O RPPS registrou **deficit** de R$ 62,6 bilhões (crescimento real de 7,53%), enquanto o SPSMFA apresentou resultado negativo de R$ 53,0 bilhões (redução real de 0,03%). Esses regimes caracterizam-se por estrutura de financiamento distinta do RGPS, com base contributiva mais restrita e elevado comprometimento de despesas com benefícios já concedidos, o que contribui para a persistência de resultados deficitários. Adicionalmente, o FCDF registrou **deficit** de R$ 4 bilhões, tendo apresentado redução real de 54,81%.

Em termos **per capita**, o **deficit** no RGPS foi de R$ 9,1 mil por beneficiário, no RPPS de R$ 78,1 mil, no FCDF de R$ 130,3 mil e no SPSMFA de R$ 175,6 mil[16]. Os resultados evidenciam assimetria relevante no **deficit** por beneficiário entre os regimes previdenciários, associada às distintas regras de financiamento e às características demográficas e institucionais de cada sistema.



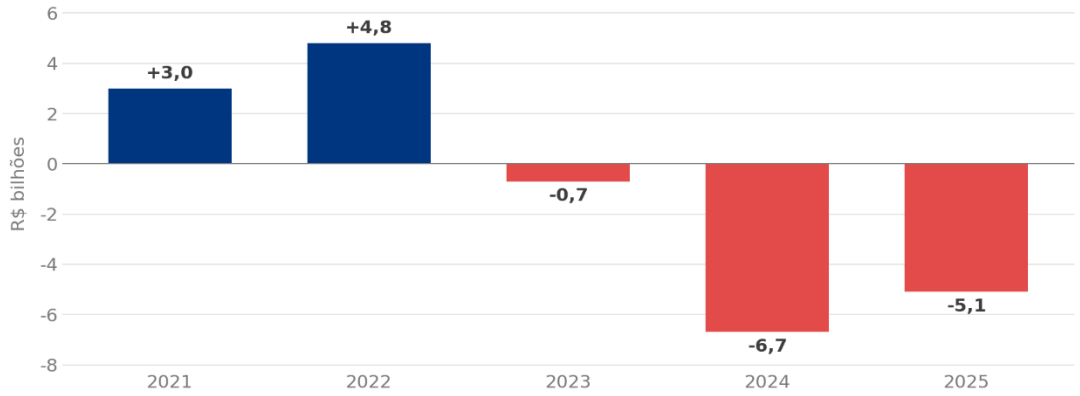
Além do resultado do regime, é relevante considerar o efeito das renúncias de receitas previdenciárias associadas a políticas de desoneração e incentivos contributivos. Em 2025, essas renúncias somaram aproximadamente R$ 70,3 bilhões, evidenciando que parcela relevante do desequilíbrio do regime decorre de decisões de política pública relacionadas à concessão de incentivos contributivos, e não apenas da dinâmica demográfica ou das regras de concessão de benefícios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

2.1.2.6. Resultado das Estatais

As empresas estatais federais não dependentes registraram resultado primário de -R$ 5,1 bilhões em 2025[17]. O resultado representou melhora em relação ao saldo negativo de R$ 6,7 bilhões observado em 2024, mas manteve o patamar deficitário iniciado em 2023, quando foi apurado resultado negativo de R$ 0,7 bilhão, em contraste com os **superavits** verificados em 2021 (R$ 3,0 bilhões) e 2022 (R$ 4,8 bilhões). A progressiva reversão de resultados positivos para **deficits** crescentes ao longo do triênio 2023-2025 evidencia deterioração na capacidade de autofinanciamento dessas estatais e adiciona pressão ao esforço fiscal consolidado (ver achado 2.2.2.9).

Evolução do resultado primário das empresas estatais federais



Fonte: Banco Central: Estatísticas Fiscais, jan/2026.

O resultado primário do Programa de Dispêndios Globais (PDG), que reflete o orçamento de investimento e operação dessas empresas, respeitou a meta de resultado primário em R$ 6,2 bilhões estabelecida na Lei 15.080/2024 (LDO 2025), compensada pelas despesas associadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC (R$ 3,1 bilhões), totalizando um limite de resultado negativo ajustado de R$ 9,3 bilhões. Para fins de verificação do cumprimento dessa meta, considera-se o resultado negativo de R$ 4,9 bilhões, obtido a partir do resultado deficitário de R$ 5,1 bilhões, apurado pelo Banco Central do Brasil, com a exclusão do resultado negativo do Grupo Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar), de R$ 0,3 bilhão, em conformidade com o art. 3º, § 1º, inciso II, da LDO 2025. Assim, contabilizando as deduções legais, o resultado foi atendido com suficiência de R$ 4,5 bilhões.

Contudo, a adequação ao limite decorreu em parte de fator conjuntural verificado ao término do exercício. Ao longo do segundo semestre, as projeções sucessivas apontavam trajetória de franco descumprimento da meta: o RARDP do 4º bimestre (Decreto 12.637, de setembro de 2025) estimava **deficit** de R$ 9,2 bilhões para as estatais — 48% acima do limite —, e o do 5º bimestre (Decreto 12.763, de novembro de 2025) agravou essa perspectiva para R$ 13,5 bilhões, mais que o dobro do teto admitido. O resultado final de -R$ 4,9 bilhões deveu-se principalmente ao atraso na contratação de uma operação de crédito pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e a consequente postergação das despesas a serem executadas, sem que houvesse melhora estrutural no desempenho da instituição.

A deterioração do resultado do PDG aumenta o risco de impacto sobre as contas do governo central. Evidência disso foi a compensação do **deficit** excedente das estatais por meio de limitações de empenho e de movimentação financeira nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social após o RARDP do 5º bimestre, em cumprimento ao § 2º do art. 3º da LDO 2025. Dos R$ 3,3 bilhões contingenciados à época, aproximadamente 91% decorreram da necessidade de absorção do **deficit** das estatais. Isso impôs restrições orçamentárias a órgãos responsáveis por políticas públicas, exigindo replanejamento forçado e afetando a continuidade de programas governamentais. Embora o **deficit** final tenha recuado para dentro da meta, as restrições orçamentárias impostas ao longo do exercício foram reais e tiveram potencial de impactar a execução orçamentária de políticas públicas.

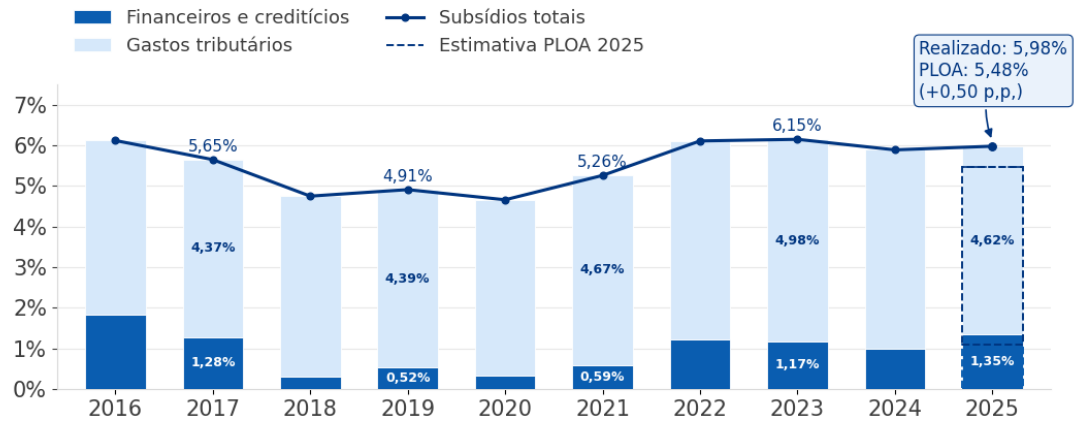
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Ressalta-se, ainda, que das 21 estatais que compõem o PDG, 11 (52%) apresentaram **deficit** primário no encerramento de 2025. Entre as empresas com desempenho negativo, destacaram-se a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), com R$ 2,8 bilhões — cerca de 55% do **deficit** agregado —, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com R$ 1,0 bilhão, e a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), com resultados de -R$ 791 milhões e -R$ 775 milhões.

2.1.2.7. Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

Os resultados fiscais do governo são influenciados não apenas pelas receitas e despesas orçamentárias diretas, mas também por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, que representam formas indiretas de intervenção pública na economia. Em 2025, o volume agregado desses benefícios foi estimado em R$ 759 bilhões (5,98% do PIB), considerando as bases efetivas dos gastos tributários e as revisões dos benefícios financeiros e creditícios no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2026 — montante equivalente a quase treze vezes o **deficit** primário do governo central (R$ 58,7 bilhões) e superior ao **deficit** previdenciário do RGPS (R$ 321 bilhões de **deficit**). A magnitude desses valores evidencia que os benefícios tributários, financeiros e creditícios constituem componente central da política fiscal brasileira, com implicações diretas sobre o espaço fiscal disponível e a trajetória de sustentabilidade da dívida pública.

Evolução dos subsídios creditícios, financeiros e tributários



Fonte: Projetos de Lei Orçamentária Anual e DGT Bases Efetivas

O § 6º do art. 165 da Constituição Federal determina que o projeto de lei orçamentária anual seja acompanhado de demonstrativo que evidencie os efeitos desses benefícios sobre as receitas e despesas públicas. No PLOA 2025, a estimativa dos três tipos de benefícios totalizou R$ 679 bilhões (5,48% do PIB), dos quais R$ 544 bilhões em benefícios tributários, R$ 73 bilhões em financeiros e R$ 61 bilhões em creditícios. Contudo, essas estimativas mostraram-se sistematicamente inferiores aos valores efetivos — padrão que compromete a transparência orçamentária exigida pelo comando constitucional.

A subestimação tem se mostrado rotineira, e não pontual. Nos últimos cinco anos, a estimativa de gastos tributários do PLOA foi, em média, 0,62% do PIB inferior às bases efetivas apuradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) — diferença que corresponde a aproximadamente R$ 75 bilhões por ano em valores de 2025. O Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas, publicado em abril de 2025, projetou os benefícios tributários em R$ 587 bilhões, valor R$ 43 bilhões superior à estimativa do PLOA. Paralelamente, o PLOA 2026 revisou significativamente as estimativas referentes ao próprio exercício de 2025: os benefícios creditícios foram reavaliados de R$ 61 bilhões para R$ 97 bilhões (aumento de 59%), e os financeiros de R$ 73 bilhões para R$ 75 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Destaca-se, ademais, que o demonstrativo oficial abrange apenas os benefícios classificados pela RFB como "gastos tributários", excluindo desonerações que não são consideradas desvios ao sistema tributário de referência. Segundo o demonstrativo "Desonerações Instituídas em 2025", constante do Volume III do PLOA 2026, o impacto fiscal dos benefícios instituídos até agosto de 2025 era de R$ 4,2 bilhões no próprio exercício e de R$ 9,8 bilhões em 2026 — valores que não se encontram totalmente refletidos no demonstrativo de gastos tributários. O Achado 2.3.2.7 deste relatório apresenta as fragilidades na transparência dos benefícios tributários.

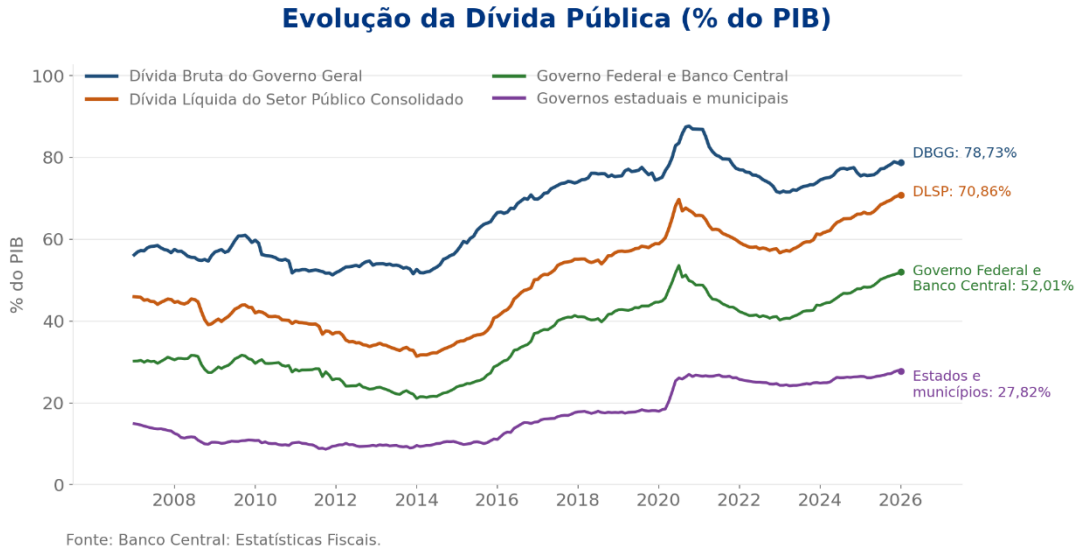
Entre os gastos tributários, o Simples Nacional permaneceu como principal item, com R$ 121 bilhões (22% do total estimado no PLOA 2025), seguido da agricultura e agroindústria com R$ 83 bilhões (15%) e dos rendimentos isentos e não tributáveis do imposto de renda da pessoa física com R$ 57 bilhões (10%). Os benefícios financeiros tiveram como principais componentes o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), com R$ 32,2 bilhões, o Minha Casa Minha Vida (R$ 12,6 bilhões) e o Pronaf Equalização (R$ 8,3 bilhões).

Os benefícios creditícios tiveram como principais itens os Fundos Constitucionais de Financiamento (R$ 24,6 bilhões), o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (R$ 14,1 bilhões) e o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES (R$ 9,6 bilhões). A revisão no PLOA 2026 elevou substancialmente as estimativas do FAT (de R$ 14 para R$ 24 bilhões) e dos Fundos Constitucionais (aumento de R$ 7 bilhões), indicando que os valores originalmente projetados subestimavam o custo efetivo dessas políticas. Para 2026, as estimativas totais dos benefícios financeiros e creditícios são de R$ 79 bilhões e R$ 104 bilhões, respectivamente.

O volume e a trajetória ascendente dos benefícios tributários contrastam com a meta estabelecida pela Emenda Constitucional 109/2021, que determinou a redução gradual dos incentivos e benefícios federais de natureza tributária de modo que o montante total não ultrapasse 2% do PIB até 2029. Agrava esse quadro a ausência de avaliação sistemática da eficácia dos benefícios concedidos e a inexistência de cláusulas de caducidade para a maioria dos programas, lacunas que contrariam o inciso II do art. 14-A da LRF.

2.1.2.8. Dívida Pública

A trajetória da dívida pública em 2025 confirmou a tendência de elevação observada nos exercícios recentes. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) passou de 73,5% do PIB em 2022 para 78,7% do PIB ao final de 2025, alcançando cerca de R$ 10 trilhões. A Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (DLSP) — que deduz da dívida bruta os ativos financeiros do setor público, como reservas internacionais e créditos do Tesouro junto a instituições financeiras — atingiu 65,3% do PIB no mesmo período, com elevação de 4,0 p.p. no ano, refletindo principalmente a incorporação de juros nominais (+7,9 p.p. do PIB)[19].



Fonte: Banco Central: Estatísticas Fiscais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Pela metodologia do FMI (GFSM 2014), o endividamento bruto brasileiro atingiu 91,4% do PIB em 2025, patamar significativamente superior à média das economias emergentes (72,7% do PIB) e da América Latina e Caribe (72,6% do PIB)[20]. Essa diferença decorre de distinção metodológica: enquanto a DBGG apurada pelo Banco Central exclui os títulos públicos em poder do próprio Banco Central, a metodologia do FMI consolida esses títulos no estoque da dívida.

A dinâmica da dívida evidencia a insuficiência do resultado primário para estabilizar a relação dívida/PIB (ver achado 2.3.2.8). A despesa com juros nominais alcançou R$ 1,008 trilhão em 2025 (7,91% do PIB), patamar recorde, e o diferencial entre juros e crescimento econômico atingiu +3,08 p.p. do PIB, revelando a predominância do efeito financeiro sobre a dinâmica da dívida. A decomposição indica que a principal pressão decorreu dos juros (+4,66 p.p. do PIB), parcialmente compensada pelo crescimento econômico (–1,58 p.p.) e pela valorização cambial (–1,14 p.p.).

O resultado primário necessário para estabilizar a razão DBGG/PIB (primário estabilizador) foi estimado em 1,94% do PIB. Em contraste, o resultado primário efetivo do governo central foi deficitário em 0,46% do PIB, configurando hiato de esforço fiscal de aproximadamente 2,4 pontos percentuais do PIB em relação ao esforço requerido para estabilizar a dívida no próprio exercício. Contudo, a meta do governo federal, declarada na LDO 2025, era assegurar a estabilização da DBGG/PIB no ano de 2029. Mas, ainda assim, as projeções indicam trajetória ascendente da dívida até 2029 em todos os cenários analisados, o que demonstra o desafio de estabilizar a dívida pública no médio prazo.

A composição da dívida pública federal (DPF) também revelou deterioração qualitativa em relação ao **Benchmark** 2035 definido pela STN. A participação de títulos indexados à taxa Selic atingiu 48,3% do estoque em 2025, acima do patamar observado em 2024 (46,3%). Embora todos os indicadores tenham permanecido dentro das bandas anuais do Plano Anual de Financiamento de 2025 (PAF 2025), o perfil do estoque segue distante da composição estratégica de longo prazo, que prevê redução dos títulos flutuantes para 23% (±2 p.p.) até 2035.

Em sentido oposto, os títulos prefixados representaram apenas 22,0% do estoque, dentro da banda anual (19% a 23%), mas aquém do **Benchmark** 2035 de 35%. Os títulos corrigidos pela inflação corresponderam a 25,9%, igualmente dentro da banda anual (24% a 28%), mas abaixo do Benchmark de 35%. O prazo médio da dívida foi de 3,8 anos, no limite inferior da banda do PAF (3,8 a 4,2 anos) e aquém da meta de longo prazo de 5,0 anos. Essa composição amplia a sensibilidade do custo da dívida às variações da taxa básica de juros e reduz a previsibilidade dos encargos futuros. Registre-se, por outro lado, que a STN logrou em 2025 diversificação superior à de 2024 na composição das emissões, com maior participação de títulos prefixados nos leilões primários, além de manter a reserva de liquidez em patamar robusto (R$ 1.187,1 bilhões, equivalente a 6,7 meses de cobertura).

Além disso, a análise da evolução das projeções oficiais ao longo dos últimos anos indica padrão recorrente de revisão para cima das estimativas de dívida. A análise de edições sucessivas do Relatório de Projeções Fiscais (RPF) revela que o cenário de Referência do Tesouro Nacional posicionou-se sistematicamente abaixo das expectativas de mercado, com postergação do ano de pico projetado e elevação progressiva de seu patamar ao longo das edições seguintes. Adicionalmente, as projeções passaram a incorporar receitas condicionais crescentes — medidas não aprovadas ou não implementadas — para sustentar a trajetória de convergência.

A LDO 2026 projeta a DBGG em 84,0% do PIB em 2029, após pico de 84,2% em 2028; estimativas alternativas, entretanto, apontam para patamar superior e indicam probabilidade inferior a 50% de cumprimento desse cenário. Esse histórico recomenda cautela na avaliação das projeções fiscais e reforça a necessidade de medidas compatíveis com a magnitude do ajuste requerido para estabilizar a dívida no médio prazo.

Notas:

[1] IBGE. Contas Nacionais Trimestrais, Out.-Dez. 2025.

[2] Banco Central, https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom.

[3] Banco Central, Estatísticas Fiscais, jan/2026.

[4] FMI, World Economic Outlook, out/2025.

[5] IBGE. Contas Nacionais Trimestrais, Out.-Dez. 2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

[6] IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua).
[7] IBGE, Sistema nacional de índices de preços ao consumidor: INPC-IPCA.
[8] FMI, World Economic Outlook, março/2026.
[9] Banco Central, Sistema de Cotações e Boletins.
[10] Banco Central, Estatísticas do Setor Externo, jan/2026.
[11] Banco Central, Estatísticas Fiscais, jan/2026.
[12] Ministério da Fazenda, Resultado do Tesouro Nacional, dez/2025.
[13] STN, Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral 2025.
[14] Ministério da Fazenda, Relatório Resumido da Execução Orçamentária dez/2025.
[15] Ministério da Previdência Social, Resultado do RGPS, dez/2025.
[16] Ministério da Fazenda, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, dez/2025 e PLDO 2026.
[17] Banco Central, Estatísticas Fiscais, jan/2026.
[18] Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST).
[19] Banco Central, Estatísticas Fiscais, jan/2026.
[20] FMI, World Economic Outlook, out/2025.

2.2.CAPÍTULO I – CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

2.2.1. Contextualização, Escopo e Metodologia

Este capítulo sintetiza os resultados e as conclusões das ações de controle realizadas sobre a execução dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais no exercício de 2025. O escopo abrangeu a observância às normas aplicáveis à gestão orçamentária e financeira, notadamente as dispostas na Constituição Federal, na Lei 4.320/1964, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

O objetivo é subsidiar a emissão de opinião sobre se a execução orçamentária observou, em todos os aspectos relevantes, os limites, vedações e condicionantes impostos pelo ordenamento jurídico, assegurando que a alocação e a utilização de recursos ocorreram em conformidade com as deliberações do Congresso Nacional.

A tabela a seguir resume os principais aspectos de conformidade examinados. Os descumprimentos ou falhas identificadas foram desenvolvidos como achados de auditoria, dispostos em sequência:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Regra/limite examinado	Dispositivo constitucional/legal	Cumprido?
1. Abertura de créditos adicionais extraordinários	CF, art. 167, § 3º	✓ Sim [1]
2. Apuração da aplicação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino	CF, art. 198, § 2º	✓ Sim
3. Aplicação do mínimo constitucional em saúde	CF, art. 198, § 2º	✓ Sim
4. Execução mínima de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais	CF, art. 166, § 11 e LC 141/2012	✓ Sim
5. Execução do orçamento de investimento	CF, art. 167, II e art. 165, § 5º, II	✓ Sim
6. Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste	ADCT, art. 42	✓ Sim

Fonte: elaboração própria.

[1] Apesar de a regra ter sido cumprida, foi proposta a expedição de alerta sobre as deficiências identificadas (Achado 2.2.2.5).

2.2.2. Achados de Auditoria

2.2.2.1. Execução de receitas e despesas públicas à margem da conta única do Tesouro Nacional e da Lei Orçamentária Anual compromete a transparência e o controle orçamentário (TC 025.632/2024-8)

A execução de receitas e despesas públicas à margem da conta única do Tesouro Nacional (CUTN) e da LOA compromete de forma significativa a transparência, a fidedignidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal, ao obscurecer o real esforço fiscal do governo e enfraquecer os mecanismos de controle orçamentário e financeiro.

No decorrer da fiscalização, observou-se a existência de mecanismos institucionais que permitem a destinação de receitas de natureza tipicamente pública sem o devido recolhimento à CUTN e sem sua inclusão nas leis orçamentárias anuais. Para viabilizar esse afastamento do regime jurídico-financeiro, foram identificadas, essencialmente, duas estratégias. A primeira consiste na descaracterização dessas receitas como públicas, permitindo sua destinação direta a fundos de natureza privada. A segunda refere-se ao não recolhimento dessas receitas à conta única, com sua alocação direta a órgãos, entidades ou estruturas paralelas, inclusive contas bancárias privadas.

Entre os arranjos que materializam esse cenário, destacam-se a sistemática de remuneração da Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA), a arrecadação e destinação de multas ambientais aplicadas pelo Ibama, a gestão dos honorários advocatícios da Advocacia-Geral da União, a gestão de receitas próprias por instituições científicas e fundações de apoio e a utilização de contas vinculadas associadas a concessões de serviços públicos.

No caso da PPSA, verificou-se que a Lei 15.075/2024 alterou a Lei 12.304/2010, passando a permitir que a remuneração da PPSA, bem como a do agente comercializador, quando este não for a PPSA, seja deduzida diretamente da receita arrecadada com a comercialização, antes do repasse ao Fundo Social, que tem seus valores depositados na CUTN. Referida sistemática implica que parcela de receitas públicas deixe de ingressar regularmente na CUTN e que despesas relativas à remuneração da PPSA ou de agentes comercializadores transcorram à margem do processo orçamentário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Sob o prisma jurídico, tais práticas colidem frontalmente com a Constituição Federal, especialmente com os princípios da publicidade (art. 37) e da unidade orçamentária (art. 165, § 5º), além da vedação à realização de despesas sem previsão orçamentária (art. 167, incisos I e II). Também afrontam os princípios da unidade, universalidade, anualidade, orçamento bruto e unidade de caixa previstos nos arts. 2º, 4º e 6º da Lei 4.320/1964, bem como as exigências de transparência e responsabilidade fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal e os fundamentos de sustentabilidade da Lei Complementar 200/2023.

Para refutar a aplicação da nova sistemática adotada pela Lei 15.075/2024, foram analisados critérios para resolução de conflito aparente entre normas, além da competência material atribuída à complementar para tratar de temas voltados às finanças públicas (Lei 4.320/1964, Lei Complementar 101/2000 – LRF e Lei Complementar 200/2023).

Assim, com base no 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, assinalando-se, ademais, que o exercício dessa interpretação pelo Tribunal de Contas da União não configura controle de constitucionalidade em abstrato.

> "*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.*
> *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. (Declaração de Voto do Ministro Bruno Dantas no Acórdão 237/2025-TCU-Plenário)*".

Como fator agravante, constatou-se a inexistência de acompanhamento sistêmico dessas receitas, decorrente da ausência de atribuição institucional clara para sua identificação, consolidação e monitoramento no âmbito da administração pública federal, o que revela uma lacuna relevante de governança. Por conseguinte, as despesas por elas financiadas também deixam de ser devidamente registradas e quantificadas nos sistemas orçamentário e financeiro oficiais, ampliando a opacidade e a fragmentação das informações fiscais.

A persistência desse quadro está intrinsecamente ligada à compressão do espaço fiscal para despesas discricionárias, que incentiva a busca por alternativas de financiamento fora dos limites fiscais aparentes. Contribuem, ainda, fragilidades normativas, ausência de uniformidade regulatória e incentivos institucionais que favorecem a criação de arranjos paralelos, além da já mencionada lacuna de governança no monitoramento dessas receitas.

Como efeito, o orçamento deixa de refletir integralmente a realidade fiscal da União, comprometendo a transparência e dificultando o controle parlamentar e social. Ademais, a execução de despesas fora do sistema oficial gera fragmentação das informações, perda de rastreabilidade e risco de inconsistências contábeis. Em uma perspectiva mais ampla, tais práticas fragilizam os instrumentos de planejamento e controle, afetando a credibilidade da gestão fiscal e a avaliação da sustentabilidade das contas públicas.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento ao Ministério das Minas e Energia, à Controladoria Geral da União e à Petróleo Pré-Sal S.A. no relatório de auditoria constante do TC 025.632/2024-8, que serão monitoradas em processo específico.

Diante das irregularidades constatadas, a gravidade e a materialidade da situação impõem, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação das seguintes ressalvas nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Abatimento da remuneração da empresa Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA) e de custos associados à comercialização de petróleo e gás natural da União diretamente da receita bruta de comercialização, antes do recolhimento dos valores líquidos à conta única do Tesouro Nacional, sem autorização orçamentária específica, em desacordo com os princípios da legalidade, da universalidade, da unidade de caixa, da anualidade e do orçamento bruto, conforme disciplinado na Constituição Federal, arts. 165, § 5º, e 167, I e II, e na Lei 4.320/1964, arts. 2º, 4º, 6º e 56.

RESSALVA

Ausência de mapeamento, sistematização e 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, com indicação das etapas concluídas, das lacunas identificadas, dos responsáveis por cada fonte de dados e do cronograma para as fases subsequentes, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000.

2.2.2.2. Ausência de mensuração e divulgação do impacto fiscal decorrente de políticas públicas de concessão de crédito com uso de recursos de fundos da União compromete a transparência e o controle fiscal (TC 025.632/2024-8)

A ausência de mensuração e divulgação adequada dos impactos fiscais decorrentes de políticas públicas de concessão de crédito com a utilização de recursos de fundos compromete a transparência e impede a correta avaliação dos riscos fiscais, ao ocultar custos relevantes associados a benefícios creditícios não explicitados no orçamento.

Durante a fiscalização, verificou-se que a transferência de recursos de fundos públicos para instituições financeiras federais tem sido utilizada como instrumento de políticas de crédito, permitindo a expansão do gasto público sem impacto imediato sobre o endividamento e sem sujeição aparente às restrições das regras fiscais. Contudo, tais operações geram benefícios creditícios implícitos que não são devidamente mensurados nem divulgados, impossibilitando a avaliação do seu custo real e de seus efeitos sobre a sustentabilidade fiscal.

Esse cenário ganha maior relevância quando se observa a materialidade recente dessas operações. Verificou-se aumento expressivo nas transferências de recursos de fundos públicos para instituições financeiras federais, especialmente para o BNDES, cujo saldo de recursos provenientes de fundos passou de R$ 39,28 bilhões em 2023 para R$ 117,02 bilhões em 2025, representando crescimento nominal de 197,98% em apenas dois anos. Em paralelo, as transferências à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) também se intensificaram, totalizando, em valores atualizados, R$ 24,40 bilhões no quadriênio 2022-2025, valor que supera em quase R$ 10 bilhões o montante transferido ao longo de toda a década anterior.

Ainda que tais operações sejam classificadas como despesas financeiras e, portanto, não impactem diretamente o resultado primário em um primeiro momento, elas geram custos fiscais relevantes sob a forma de subsídios creditícios implícitos, decorrentes da diferença entre as taxas de captação da União e as taxas de repasse ao tomador final, não explicitados no orçamento, cujos efeitos incidem sobre os resultados fiscais dos exercícios subsequentes.

Além disso, observou-se a utilização continuada de fundos originalmente criados em contextos excepcionais, como o Fundo Garantidor de Investimentos (FGI) e o Fundo de Garantia de Operações (FGO), que passaram a ser empregados em finalidades distintas das que justificaram sua constituição. Esse processo amplia a opacidade das políticas públicas e dificulta o acompanhamento de seus efeitos fiscais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Esse padrão não é episódico, mas reflete dinâmica já observada em experiências anteriores. Entre 2008 e 2014, os empréstimos da União ao BNDES totalizaram R$ 440,8 bilhões, viabilizando concessões de crédito da ordem de R$ 696,78 bilhões até 2021, com subsídios creditícios estimados em R$ 266,79 bilhões, além de subsídios financeiros de R$ 109,94 bilhões. Esses dados evidenciam que operações dessa natureza, embora não aparentem impacto fiscal imediato, tendem a produzir efeitos significativos e persistentes sobre as contas públicas.

Sob o prisma jurídico, essa prática viola os deveres constitucionais de publicidade, transparência e avaliação de políticas públicas (art. 37), bem como as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal que exigem gestão fiscal transparente e avaliação adequada dos riscos fiscais, além das normas que regem o acesso à informação (Lei 12.527/2011).

A raiz do problema reside em fragilidades institucionais e de governança, notadamente na ausência de definição clara de responsabilidades pela mensuração dos riscos fiscais dessas operações, na inexistência de metodologia consolidada para avaliação de seus impactos e em estruturas que dificultam seu acompanhamento e controle. Soma-se a isso um contexto de pressão por expansão de despesas, rigidez orçamentária e restrição de espaço fiscal, que incentiva o uso de mecanismos alternativos como forma de contornar limites fiscais, em ambiente com baixa coordenação e controle sobre os instrumentos de execução de políticas públicas.

Como efeito, há enfraquecimento do princípio da universalidade orçamentária e limitação da transparência fiscal, dificultando a avaliação integrada dos riscos fiscais. Essas práticas podem gerar contingências fiscais relevantes, afetar a sustentabilidade das contas públicas e demandar ajustes futuros de política econômica. Em uma perspectiva mais ampla, fragilizam o controle parlamentar e social, reduzem a credibilidade das informações fiscais, elevam o risco de deterioração da trajetória da dívida pública e comprometem a sustentabilidade fiscal no longo prazo.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento ao Poder Executivo Federal no relatório de auditoria constante do TC 025.632/2024-8, que serão monitoradas em processo específico.

Diante das irregularidades constatadas, a gravidade e a materialidade da situação impõem, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Ausência de apuração, publicação e atualização periódica do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios associados a repasses de recursos de fundos com participação da União ao BNDES, à Finep e a demais instituições financeiras federais envolvidas em políticas de concessão de crédito, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, observado o plano de ação determinado no subitem 9.8 do Acórdão 1.372/2026-Plenário.

2.2.2.3. Fragilidades metodológicas, classificatórias e de transparência no PLOA 2026 que comprometem o planejamento orçamentário e elevam os riscos fiscais (TC 017.113/2025-3)

O Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 apresentou fragilidades metodológicas, classificatórias e de transparência capazes de comprometer o planejamento orçamentário e elevar os riscos fiscais.

No exame do PLOA 2026, constatou-se a ausência de documentação metodológica padronizada, completa e reproduzível para as principais estimativas de receitas e despesas, o que impede a avaliação da consistência e da acurácia dos modelos utilizados. Verificaram-se, ainda, falhas na padronização e descrição de despesas obrigatórias no SIOP, com justificativas genéricas, ausência ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

insuficiência de memórias de cálculo e baixa rastreabilidade das informações. Situação semelhante foi identificada nas estimativas de receitas administradas, cujas projeções, embora baseadas em parâmetros macroeconômicos, não são acompanhadas de metodologia formalizada nem de detalhamento suficiente que permita a reprodução dos cálculos.

No âmbito das despesas obrigatórias, destacam-se inconsistências relevantes em rubricas de elevada materialidade e histórico recorrente de discrepâncias significativas entre o montante fixado na LOA e o executado, como benefícios previdenciários e benefícios assistenciais. No caso do Regime Geral de Previdência Social, cuja projeção alcança R$ 1,13 trilhão para 2026, observou-se ausência de detalhamento metodológico compatível com sua relevância fiscal, além de divergências relevantes em relação a estimativas independentes. Já em relação ao Benefício de Prestação Continuada, identificaram-se limitações metodológicas e operacionais que afetam a confiabilidade das projeções, em contexto no qual essa rubrica apresentou diferença acumulada de R$ 18,5 bilhões entre valores projetados e executados nos últimos exercícios. Esses elementos evidenciam fragilidades recorrentes na estimação de despesas obrigatórias com elevado impacto fiscal.

Além disso, foram identificadas falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alterações legislativas. Parte das receitas estimadas depende da aprovação de medidas normativas, sem que as despesas correspondentes tenham sido devidamente classificadas como condicionadas, em desacordo com as diretrizes orçamentárias. Tal prática compromete a transparência e dificulta a adequada avaliação do equilíbrio orçamentário. Soma-se a isso a existência de premissas macroeconômicas com viés otimista, que ampliam o risco de frustração de receitas e distorção do resultado primário.

No que se refere às emendas parlamentares, verificou-se insuficiência de transparência quanto às informações necessárias à verificação dos limites aplicáveis no PLOA 2026, em especial diante das restrições decorrentes de decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 7697). A ausência de detalhamento claro sobre os parâmetros utilizados dificulta a aferição da conformidade dos valores propostos com os limites estabelecidos, reduzindo a clareza e a verificabilidade das informações orçamentárias.

Tais fragilidades contrariam as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem ação planejada, transparente (art. 1º) e baseada em estimativas acompanhadas de metodologia, premissas e memórias de cálculo (art. 12), além de comprometerem boas práticas internacionais de transparência fiscal. Também afrontam o princípio da universalidade orçamentária e normas específicas do processo orçamentário (art. 140, § 1º, da LDO 2026).

A origem dessas deficiências está associada à ausência de normatização detalhada e padronizada sobre metodologias de projeção, à inexistência de diretrizes uniformes quanto à documentação mínima exigida, bem como a limitações técnicas e operacionais dos sistemas e órgãos responsáveis pelas estimativas. Soma-se a isso uma cultura institucional que, em determinados contextos, prioriza a celeridade do processo orçamentário em detrimento da robustez metodológica e da transparência, além de fragilidades nos mecanismos de coordenação e controle de qualidade das informações produzidas.

Como consequência, o orçamento perde credibilidade e capacidade de refletir adequadamente a realidade fiscal, aumentando o risco de desvios entre valores projetados e executados. A insuficiência metodológica e a falta de transparência dificultam o controle por parte do TCU, do Congresso Nacional e da sociedade, limitando a verificação independente das estimativas e comprometendo o processo decisório. Ademais, tais fragilidades elevam o risco de contingenciamentos ao longo da execução, dificultam o cumprimento das metas fiscais e podem gerar distorções na alocação de recursos públicos. Em uma perspectiva mais ampla, comprometem a previsibilidade da política fiscal e enfraquecem o orçamento como instrumento central de planejamento, transparência e controle.

Por fim, registre-se que as inconsistências relacionadas às receitas condicionadas e às emendas parlamentares foram levadas ao conhecimento do Poder Executivo no curso da fiscalização, tendo havido concordância quanto aos apontamentos realizados. Tais ocorrências configuram impropriedades de natureza mais circunscrita, passíveis de correção tempestiva no âmbito do próprio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

processo orçamentário. Por outro lado, as fragilidades relativas às estimativas das principais receitas e despesas, notadamente quanto à ausência de metodologia, premissas e memórias de cálculo adequadas, apresentam maior complexidade e relevância fiscal, demandando aperfeiçoamentos estruturais e maior atenção por parte do governo.

Para a correção da constatação, a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, foi informada sobre as falhas identificadas (Acórdão 2.859/2025-Plenário).

Tendo em vista seus potenciais impactos sobre o realismo orçamentário, a transparência e a confiabilidade das projeções fiscais, entende-se que, com base nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, tais aspectos devem ser objeto do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal de que a metodologia das estimativas e a classificação de receitas e despesas apresentaram fragilidades que podem comprometer o atendimento aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 que exigem a ação planejada e transparente na gestão fiscal, além de previsões acompanhadas de metodologia, premissas e respectivas memórias de cálculo (Lei Complementar 101/2000, arts. 1º e 12) e às diretrizes estabelecidas na Resolução JEO 12/2025 do Ministério do Planejamento e Orçamento.

2.2.2.4. Insuficiência recorrente de dotação para ações de proteção e defesa civil, suprida por créditos extraordinários (TC 015.123/2025-1)

A subestimação da despesa na proposta orçamentária com ações de proteção e defesa civil culminou na abertura recorrente de crédito extraordinário de R$ 0,5 bilhão para atender a necessidade cuja ordem de grandeza não se mostrou imprevisível.

A avaliação conduzida no âmbito da fiscalização apontou a abertura recorrente de créditos extraordinários com valores expressivos para o financiamento de despesas de proteção e defesa civil ao longo dos exercícios de 2020 a 2025.

A análise da execução orçamentária do período evidencia que as dotações iniciais consignadas no PLOA se situaram, de forma reiterada, em patamar inferior ao histórico de empenho. Ademais, no período para o qual há dados disponíveis (2021-2025), observa-se que os valores efetivamente consignados na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional foram sistematicamente inferiores às estimativas de necessidade de recursos encaminhadas pelo respectivo órgão setorial à SOF durante a elaboração do PLOA. Esse padrão de fixação de dotação inicial em nível inferior tanto ao histórico de execução quanto às estimativas setoriais contribuiu para a recorrente necessidade de recomposição orçamentária ao longo dos exercícios.

A subestimação reiterada das despesas destinadas à proteção e à defesa civil resultou na necessidade de abertura de créditos extraordinários para o seu financiamento, o que pode descaracterizar o caráter excepcional desse instrumento e contraria o disposto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal, que o reserva exclusivamente ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes.

A origem da situação identificada está associada à ocorrência de falhas no planejamento orçamentário no âmbito do Poder Executivo, consubstanciadas na fixação, no PLOA, de dotação insuficiente para a execução das ações de proteção e defesa civil. Ademais, esse quadro é agravado pela exclusão dos créditos extraordinários do cômputo dos limites de despesa primária, nos termos do art. 3º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar 200/2023, circunstância que cria incentivo potencial à utilização recorrente desse instrumento como forma de contornar os limites de gastos.

Como consequência, o desvirtuamento do caráter excepcional dos créditos extraordinários, convertidos em mecanismo recorrente de recomposição orçamentária, acarreta a fragilização do planejamento, da previsibilidade e da transparência orçamentária. Além disso, o uso inadequado do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

instituto fragiliza a eficácia do limite de despesa primária instituído pela LC 200/2023, em razão da exclusão dos créditos extraordinários do cômputo da respectiva regra fiscal.

Para a correção da constatação, foi expedida recomendação ao Ministério do Planejamento e Orçamento por meio do Acórdão 941/2026-TCU-Plenário.

Diante das falhas e riscos identificados, considera-se que o cenário apresentado impõe, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, a anotação do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal sobre a necessidade de aperfeiçoamento dos critérios de definição das dotações da ação orçamentária 22BO no projeto de lei orçamentária anual, tendo em vista que a fixação de valores dissociados do histórico de execução tem resultado em subestimativa recorrente das despesas de proteção e defesa civil e em posterior recomposição orçamentária por meio de créditos extraordinários, embora tais despesas apresentem padrão histórico passível de verificação estatística.

2.2.2.5. Ausência de transparência e rastreabilidade nas programações discricionárias do Poder Executivo (RP 2 e 3) decorrentes de emendas parlamentares (TC 015.123/2025-1)

Fragilidades nos mecanismos de transparência e de rastreabilidade das programações discricionárias do Poder Executivo associadas a emendas parlamentares classificadas como RP 2 e RP 3 restringem os controles social e institucional, provocam opacidade do processo orçamentário e elevam o risco de reprodução de práticas incompatíveis com o regime constitucional.

Constatou-se a inclusão de emendas parlamentares nas despesas discricionárias (RP 2 e RP 3) do Poder Executivo Federal sem os devidos controles e níveis de transparência mínimos, em comparação àqueles hoje existentes para as emendas de codificação RP 6, 7 e 8.

Na LOA 2025, a despesa fixada para as emendas parlamentares individuais, de comissão e de bancada (RP 6, 7 e 8) alcançou R$ 50,4 bilhões. Contudo, adicionalmente a esse total, estimam-se cerca de R$ 9,2 bilhões consignados como RP 2 e RP 3 que decorrem de emendas apresentadas pelo Congresso Nacional ao PLOA, embora formalmente classificados como despesas discricionárias do Poder Executivo.

Ademais, observou-se elevação significativa da representatividade de recursos orçamentários com identificadores RP 2 e RP 3 decorrentes de emendas parlamentares em 2025, com crescimento estimado de 194% quando comparadas àquelas aprovadas para o exercício de 2024.

Em princípio, essas emendas parlamentares incorporam-se à programação orçamentária do Poder Executivo, que deve ter liberdade para deliberar sobre sua execução, de modo a não comprometer o já limitado espaço das despesas discricionárias. No entanto, foram identificadas, nos autos do TC 015.123/2025-1, situações nas quais houve indicação parlamentar, junto ao órgão executor, de objetos e de beneficiários dos recursos provenientes de emendas em RP 2.

A situação identificada — a falta de informação sobre a origem da dotação — contraria o art. 37 da Constituição Federal e os arts. 1º, § 1º, 48 e 48-A da LRF, ao comprometer os princípios da publicidade e da transparência, bem como o controle e a responsabilidade na gestão fiscal. Ademais, a situação apresenta incompatibilidade com os requisitos de transparência e de rastreabilidade fixados pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 854 e na ADI 7697 para as demais modalidades de emendas parlamentares.

Os efeitos decorrentes das situações identificadas são o impacto negativo sobre o controle social e institucional sobre a fixação e a execução dessas despesas orçamentárias.

Para a correção da constatação, foi expedida recomendação ao Ministério do Planejamento e Orçamento por meio do Acórdão 941/2026-TCU-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Diante das fragilidades de transparência e de rastreabilidade na inclusão e na execução de programações discricionárias do Poder Executivo (RP 2 e RP 3) decorrentes de emendas parlamentares, impõe-se, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, a expedição do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal quanto à ausência de mecanismos de transparência e de rastreabilidade para a identificação e a execução de emendas parlamentares consignadas como programações discricionárias do Poder Executivo com identificadores RP 2 e RP 3, com o comprometimento dos princípios da publicidade (Constituição Federal, art. 37, **caput**) e da transparência da gestão fiscal (Lei Complementar 101/2000, arts. 1º, 48 e 48-A), ressalvando-se que a adoção de tais mecanismos não altera a natureza discricionária dessas despesas.

2.2.2.6. Ineficiência na gestão dos recursos financeiros da conta única do Tesouro devido ao excesso de vinculação nas receitas orçamentárias (TC 015.123/2025-1)

A gestão dos recursos da conta única do Tesouro apresenta ineficiência alocativa em razão do acúmulo persistente de **superavits** financeiros vinculados, mantidos em caixa sem execução compatível com as necessidades de gastos devido ao excesso de vinculações de receita orçamentária.

No decorrer da fiscalização, observou-se que o caso mais expressivo é o do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf). Embora seus saldos estejam distribuídos em dois códigos (031 e 032), ambos correspondem, na prática, ao mesmo fundo, com finalidades específicas e execução concentrada em poucas unidades gestoras. Somados, os saldos desses códigos totalizaram R$ 67 bilhões ociosos em dezembro de 2025, posicionando o Fundaf como a segunda maior vinculação com recursos acumulados em caixa no conjunto analisado.

Em 2025, as duas fontes vinculadas ao Fundaf, somadas, cresceram 35% em relação a 2024, apesar de terem registrado limitação de empenho e bloqueio bastante inferior à média das demais fontes. Assim, concluiu-se que o acúmulo identificado não decorreu de restrição fiscal, mas de vinculação excessiva e inadequação entre o volume arrecadado e a capacidade efetiva de execução.

Essa constatação corrobora os achados do TC 024.601/2019-5, Acórdão 277/2026 – TCU – Plenário (relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus), no qual o Tribunal de Contas da União já havia identificado que os recursos vinculados ao Fundaf suplantam as reais necessidades de gastos dos órgãos beneficiários, evidenciando acúmulo recorrente de saldos ociosos em caixa e descompasso entre arrecadação e capacidade efetiva de execução.

A situação descrita evidencia limitações estruturais do modelo vigente de vinculação de receitas, o qual, embora amparado por autorizações legais específicas, produz efeitos adversos sob a ótica da eficiência e da racionalidade econômica da gestão financeira.

O acúmulo persistente de recursos vinculados ociosos reduz a capacidade de alocação eficiente dos recursos públicos, ao restringir sua utilização conforme as prioridades mais prementes da política pública, tensionando o princípio constitucional da eficiência (art. 37, **caput**, da Constituição Federal). Ademais, fragiliza, em termos sistêmicos, o dever de responsabilidade na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000, na medida em que enfraquece a racionalidade econômica do uso das receitas arrecadadas. Por fim, a rigidez das vinculações, ainda que não afronte diretamente o disposto no art. 56 da Lei 4.320/1964, impacta estruturalmente o princípio da unidade de tesouraria, ao produzir fragmentações virtuais do caixa e reduzir a capacidade do Tesouro de gerir a liquidez de forma integrada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

A origem dessa distorção está associada, primordialmente, à rigidez constitucional e legal das vinculações de receitas, que tende a produzir assimetria entre os montantes arrecadados por determinadas fontes e a capacidade, ou a necessidade efetiva, de execução das despesas por seus respectivos órgãos gestores. Ademais, uma vez instituídas, tais vinculações raramente são objeto de reavaliação quanto à sua adequação, o que contribui para a perpetuação do acúmulo de saldos ociosos na conta única do Tesouro Nacional.

Como efeito sistêmico, o acúmulo de saldos elevados intensifica a pressão por execução de despesas sem necessidade claramente demonstrada, com potencial de reduzir a qualidade do gasto e a eficiência no uso dos recursos públicos. Por fim, a manutenção de volumosos recursos vinculados ociosos, ao mesmo tempo em que demandas legítimas permanecem sem atendimento, pode induzir a União a recorrer à emissão de títulos ou à rolagem da dívida, resultando em alocação subótima dos recursos disponíveis.

Assim, registra-se que o achado não enseja a consignação de ressalva, uma vez que não decorre de conduta irregular ou de descumprimento de norma legal específica por parte do Poder Executivo, mas de arranjo estrutural resultante da rigidez constitucional e legal das vinculações de receitas, cuja conformação está formalmente amparada pelo ordenamento jurídico.

Para a correção da constatação, as informações sobre os riscos identificados foram encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e ao Congresso Nacional, por meio do Acórdão 941/2026-TCU-Plenário.

Diante das falhas e riscos identificados, considera-se que o cenário apresentado impõe, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, a expedição do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal sobre o relevante e persistente acúmulo de recursos ociosos na forma de **superavits** financeiros, com destaque para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, situação da qual resulta ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da conta única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias.

2.2.2.7. Redução persistente do espaço fiscal para despesas discricionárias devido ao aumento da participação de despesas obrigatórias, emendas parlamentares e mínimos constitucionais em saúde e educação (TC 015.123/2025-1)

Constatou-se redução significativa do espaço fiscal para despesas discricionárias livres do Poder Executivo, definidas como o total de despesa discricionária deduzida das emendas parlamentares e dos mínimos constitucionais em saúde e educação. Os dados indicaram redução relevante da participação das despesas discricionárias livres na despesa primária total, que passou de 5,1% em 2022 para 3,9% em 2025. Como resultado, funções orçamentárias sem proteção legal ou sem fontes próprias de financiamento tendem a ficar mais expostas a cortes, com risco de descontinuidade de ações públicas.

Sob o prisma jurídico, a redução persistente do espaço fiscal para despesas discricionárias livres deve ser analisada à luz do dever de responsabilidade na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000, que impõe a adoção de práticas voltadas à prevenção de riscos capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas. Adicionalmente, tal dinâmica tensiona o princípio constitucional da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, ao limitar a capacidade do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Poder Executivo de alocar recursos de forma flexível e orientada à consecução de políticas públicas não protegidas por comandos legais específicos.

A origem dessa compressão decorre, primordialmente, do elevado patamar das despesas obrigatórias, somado ao crescimento relativo da participação dos mínimos constitucionais em saúde e educação e das emendas parlamentares na despesa primária.

No caso dos mínimos constitucionais, o crescimento está especificamente associado às alterações promovidas pela Emenda Constitucional 126/2022 e pela Lei Complementar 200/2023, que modificaram o regime de cálculo desses mínimos ao substituir o modelo introduzido pela Emenda Constitucional 95/2016. Os mínimos, que antes eram ajustados pela inflação, passaram a ser calculados com base na receita pública. Como resultado, os pisos passaram a crescer em ritmo superior ao das demais despesas primárias, pressionando o orçamento discricionário.

Por sua vez, o crescimento da participação das emendas parlamentares na despesa primária no período analisado reflete, em grande medida, alterações normativas ocorridas de 2022 a 2025. Destaca-se, nesse contexto, a Emenda Constitucional 126/2022, que elevou de 1,2% para 2% da receita corrente líquida o espaço destinado às emendas individuais impositivas. A Lei Complementar 210/2024, embora tenha introduzido mecanismos de contenção do crescimento dessas despesas para os exercícios seguintes, fixou para 2025 o limite de R$ 11,5 bilhões para as emendas de comissão, preservando patamar relevante de despesas de iniciativa parlamentar no orçamento.

A partir de 2026, as emendas individuais e de bancada passam a observar limite de expansão associado ao teto das despesas primárias da União, nos termos da LC 200/2023, enquanto as emendas de comissão ficam sujeitas à atualização pela variação do IPCA. Essa sistemática tende a atenuar, nos exercícios seguintes, a pressão das emendas parlamentares sobre a despesa discricionária livre. Contudo, tem-se observado crescimento de programações discricionárias do Poder Executivo decorrentes de emendas parlamentares classificadas sob os identificadores RP 2 e RP 3, as quais não estão sujeitas a limite específico. O impacto dessas programações sobre a despesa discricionária livre em 2025 não foi mensurado, em razão da ausência de marcador orçamentário que permita identificá-las na etapa de execução da despesa.

Como consequência da compressão do espaço fiscal para despesas discricionárias livres, funções orçamentárias que não contam com proteção legal específica ou com fontes próprias de financiamento tornam-se mais expostas a cortes, elevando o risco de descontinuidade ou paralisação de políticas públicas e de ações governamentais essenciais. Essa vulnerabilidade pode comprometer a continuidade de serviços públicos e dificultar a implementação de políticas estruturantes, com possíveis impactos negativos sobre a efetividade da atuação estatal e o atendimento às demandas da sociedade.

Para a correção da constatação e mitigação dos riscos identificados, foi emitido alerta ao Poder Executivo Federal por meio do Acórdão 941/2026-TCU-Plenário.

Assim, diante das falhas e riscos identificados, considera-se que o cenário apresentado impõe, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, o registro do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal sobre o risco de compressão estrutural das despesas discricionárias, associado ao patamar elevado de despesas obrigatórias e ao aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

2.2.2.8. Fragilidades econômico-financeiras estruturais em estatais federais ampliam o risco fiscal da União (TC 023.400/2025-0 (ECT/Correios), TC 023.368/2025-0 (ENBPar e Eletronuclear), TC 023.407/2025-5 (CDC, CDP, Codeba, PortosRio e Codern), TC 023.401/2025-7 (Emgea), TC 023.403/2025-0 (Casa da Moeda) e TC 023.397/2025-0 (Infraero))

Fiscalizações sobre onze estatais federais, realizadas para o exercício de 2025, revelaram quadro de deterioração econômico-financeira disseminada, com diferentes graus de gravidade, em empresas de diversos setores: serviços postais, energia nuclear, infraestrutura portuária, aviação civil, gestão de ativos e fabricação de papel-moeda. Em algumas delas, a situação já configura risco fiscal imediato para a União, com obrigações de aporte contratualmente assumidas ou iminentes. Em outras, os riscos são de médio prazo, mas decorrem de fragilidades estruturais que, se não enfrentadas, tendem a se agravar. Transversalmente, identificou-se padrão comum de supervisão ministerial insuficiente para prevenir ou corrigir essas trajetórias de deterioração de forma tempestiva.

As fiscalizações foram conduzidas pelas respectivas unidades técnicas especializadas, de forma coordenada pela Segecex, em atendimento à Comunicação da Presidência proferida pelo Ministro Vital do Rêgo na Sessão Plenária de 12 de novembro de 2025. O contexto, a metodologia e as empresas analisadas estão descritos no Apêndice 3 deste Relatório.

A **Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)** constitui o caso de maior gravidade e urgência, com risco fiscal elevado e imediato. A estatal opera em situação de insolvência técnica e não dispõe de recursos próprios suficientes para honrar compromissos correntes sem recorrer a crédito garantido pela União.

O resultado líquido é negativo desde 2022 e atingiu R$ 8,5 bilhões em 2025. A crise tem raiz estrutural: perda de 30 pontos percentuais de participação no mercado de encomendas entre 2018 e 2025, agravada pela abertura do segmento internacional com o Programa Remessa Conforme (Lei 14.902/2024); despesas com pessoal rígidas, que consomem mais de 60% das despesas totais; e passivo atuarial (Postalis e Postal Saúde) relevante sobre o patrimônio.

A continuidade operacional em 2025 e 2026 foi viabilizada por operações de crédito garantidas pela União, R$ 12 bilhões contratados em dezembro de 2025, com custo total projetado de R$ 34,2 bilhões até 2040, além de negociação em curso de novos R$ 8 bilhões para 2026. O contrato já firmado prevê obrigação expressa de aporte da União de no mínimo R$ 6 bilhões até 2027, sob pena de vencimento antecipado.

O Plano de Reestruturação 2025-2027 apresenta sinais precoces de risco: até abril de 2026, o programa de demissões voluntárias registrava apenas 3.748 adesões frente à meta de 10.000, e a alienação de imóveis havia arrecadado R$ 11 milhões dos R$ 1,5 bilhão previstos. A insuficiência de supervisão efetiva pelo Ministério das Comunicações ao longo dos anos anteriores contribuiu diretamente para o agravamento do quadro e para a obrigação de aportes já contratualmente assumida pela União.

A **Eletronuclear** apresenta risco fiscal alto, com situação econômico-financeira em tendência de deterioração, sobretudo em decorrência dos pagamentos das dívidas relacionadas à construção da usina nuclear Angra 3 e da falta de decisão do CNPE sobre a continuidade do empreendimento. Além disso, a empresa opera as usinas nucleares de Angra 1 e Angra 2 com custos sistematicamente superiores ao que a tarifa regulatória definida pela Aneel cobre, gerando um **deficit** estrutural.

A própria administração da empresa classifica como alto o risco de não atingir, em 2026, as metas de redução de custos exigidas pelo regulador. Importante mencionar que o cumprimento dessas metas é parte do acordo firmado entre a União e Axia Energia S/A (antiga Eletrobras) que prevê aporte de R$ 2,4 bilhões em debêntures conversíveis e que representa, por ora, a principal perspectiva de alívio financeiro para a empresa. Em 2025, registrou prejuízo e não dispõe de recursos suficientes para honrar suas obrigações de curto prazo sem recorrer a novas captações. A situação econômico-financeira da Eletronuclear impacta diretamente sua principal fornecedora, as Indústrias Nucleares Brasileiras S.A., cujas receitas advêm 99% da Eletronuclear. Além disso, afeta sua controladora, a ENBPar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

A **ENBPar** apresenta situação de risco alto em relação à sustentabilidade fiscal, sobretudo em função da situação econômico-financeira de suas subsidiárias Eletronuclear S.A. e Indústrias Nucleares Brasileiras S.A. No exercício de 2025, observou-se deterioração dos indicadores de liquidez e solvência da controladora. Entre os principais indicadores de risco identificados destacam-se a redução do resultado líquido e o baixo índice de liquidez corrente somados ao aumento do indicador Endividamento Líquido do grupo econômico. Existe risco imediato de necessidade de aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobertura de despesas correntes e de capital na Eletronuclear e na INB.

As Companhias Docas federais apresentam quadro heterogêneo, com riscos que variam de médio a alto. A **PortosRio** exibe risco alto: patrimônio líquido negativo, geração de caixa operacional insuficiente e aportes do Tesouro de R$ 1,14 bilhão em 2024. A melhora contábil registrada em 2024 e 2025 decorre de receitas e reversões não recorrentes, sem reflexo na eficiência operacional. O passivo trabalhista agrava o quadro: elevação do número de ações judiciais ativas com provisões de R$ 435 milhões, alimentadas pela obsolescência de um plano de cargos e salários inalterado há mais de quinze anos.

A **Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern)** acumula risco médio-alto: **deficits** operacionais consecutivos de 2021 a 2024, patrimônio líquido revertido apenas por capitalização extraordinária do Tesouro em 2025, e risco iminente de perda das receitas do Porto de Maceió, que respondiam por cerca de três quartos da receita bruta consolidada, com a cisão para criação de nova estatal.

As demais companhias (Companhia Docas do Ceará - CDC, Companhia Docas do Pará - CDP e Companhia das Docas do Estado da Bahia - Codeba) apresentam risco médio, com vulnerabilidades decorrentes de subexecução crônica dos investimentos e pressões crescentes de custo com pessoal.

Fator de risco transversal a todas as companhias docas é o passivo do fundo de pensão Portus, com **deficit** atuarial relevante em cada uma delas, sem planos de equacionamento sob supervisão adequada do Ministério dos Portos e Aeroportos.

A Casa da Moeda do Brasil (CMB) e a EMGEA completam o quadro com perfis de risco médio. A **CMB** registrou **deficits** operacionais em 2022, 2024 e 2025 (até o 3º trimestre), sustentando resultados positivos apenas por meio de receitas financeiras sobre reservas acumuladas, estratégia que se revelou insuficiente em 2025 e que, mantida a trajetória atual, conduzirá ao esgotamento dessas reservas no médio prazo.

A **EMGEA** apresenta patrimônio sólido e liquidez confortável, mas enfrenta risco estrutural relevante: sua principal fonte de receita, a gestão de créditos habitacionais do FCVS, encerra-se em dezembro de 2026, e a sustentabilidade a partir de então depende de um novo modelo de atuação no mercado imobiliário ainda em fase inicial de estruturação.

A **Infraero** apresenta risco fiscal baixo no curto prazo, mas com perspectiva concreta de deterioração estrutural no médio prazo. A empresa administra o Aeroporto Santos Dumont/RJ, seu único ativo superavitário, sob restrição de movimentação de passageiros imposta pelo Ministério de Portos e Aeroportos em 2023 e reafirmada em março de 2026, a despeito de manifestações técnicas contrárias.

Nas projeções da própria empresa, a manutenção dessa restrição representa perda acumulada de R$ 983 milhões até 2030 em comparação ao cenário de flexibilização, tornando a dependência do Tesouro provável em horizonte pós-2030. No curto prazo, o risco de aporte é baixo, sustentado pelo caixa de R$ 2,0 bilhões no início de 2026 e por ingressos esperados com a venda de participações nos aeroportos do Galeão e de Brasília, recursos não recorrentes que não compensam a perda operacional de forma permanente.

O quadro descrito deve ser examinado à luz do art. 1º, § 1º, e do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, que impõem a gestão fiscal responsável, a prevenção de riscos e o controle de resultados das empresas estatais; do art. 44 do Decreto 12.904/2026, que atribui à SEST competências de supervisão econômico-financeira das estatais federais; dos arts. 3º a 6º do Decreto 9.203/2017, que estabelecem as diretrizes de governança pública e de monitoramento de desempenho; além dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

princípios orçamentários e de responsabilidade na gestão de recursos públicos aplicáveis às empresas estatais dependentes ou com potencial impacto fiscal.

A deterioração identificada decorre de fatores que se reforçam mutuamente: fragilidades estruturais nos modelos de negócio, com perda de competitividade e de receitas; elevada rigidez de custos, especialmente com pessoal e passivos atuariais; dependência de soluções pontuais e não recorrentes, como capitalizações, receitas financeiras e alienações de ativos, para sustentação dos resultados; e, principalmente, deficiência sistêmica na supervisão ministerial e no acompanhamento orientado a riscos, que não atuou de forma preventiva nem induziu ajustes estruturais tempestivos.

Como consequência, eleva-se de forma relevante e crescente a probabilidade de aportes do Tesouro Nacional no curto, médio e longo prazos, com progressiva materialização de passivos contingentes em obrigações explícitas, como ocorre nos Correios, onde o aporte mínimo de R$ 6 bilhões até 2027 já consta como cláusula contratual firmada pela União. A persistência desse padrão tende ainda a gerar efeito dominó entre empresas interdependentes, como no setor nuclear, em que a fragilidade da Eletronuclear contamina diretamente a INB e pressiona a ENBPar, ampliando o alcance sistêmico do risco.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento nos diversos processos específicos de análise da situação de cada estatal.

Diante das falhas e riscos identificados, considera-se que o cenário apresentado impõe, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, a expedição do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal de que a deterioração econômico-financeira de estatais federais, associada à insuficiência de supervisão ministerial, eleva a exposição fiscal da União e a probabilidade de aportes do Tesouro Nacional, em desacordo com o dever de prevenção de riscos previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 e com as diretrizes de governança dos arts. 3º a 6º do Decreto 9.203/2017.

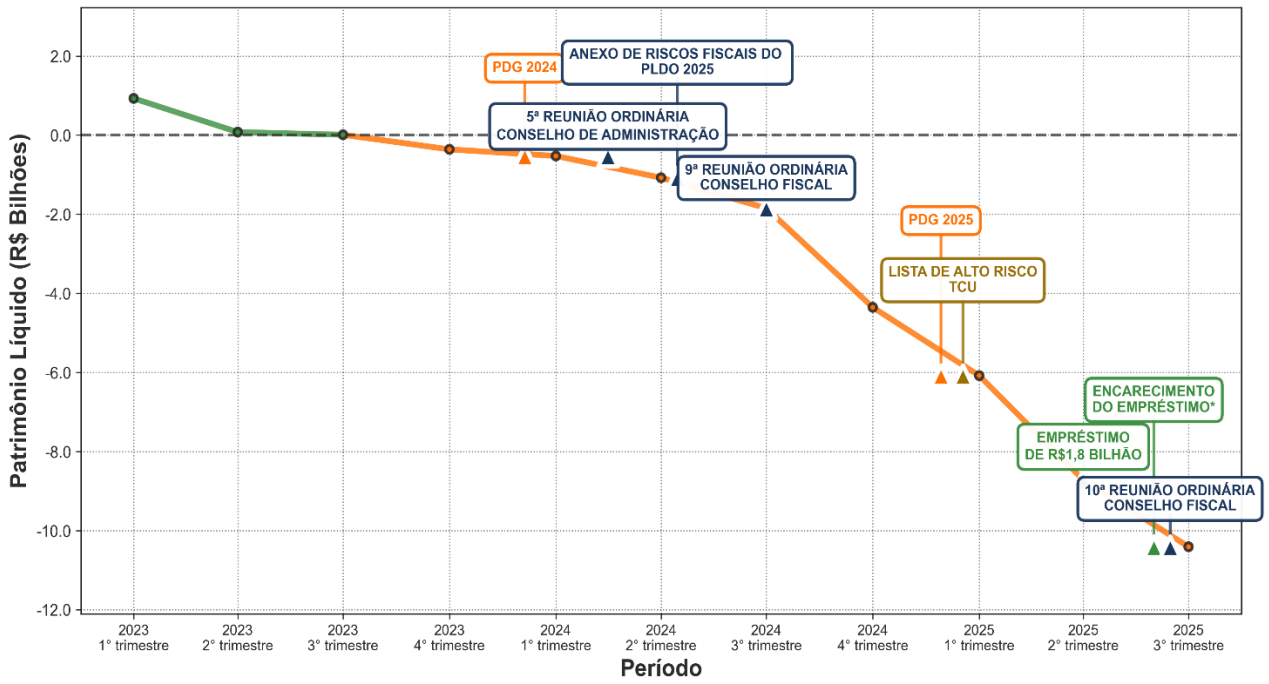
2.2.2.9. Concessão de garantia à ECT com análise insuficiente da viabilidade econômica do Plano de Reestruturação econômico-financeira da empresa e de sua capacidade de pagamento, aliada à atuação tardia do controlador (TC 021.622/2025-6)

Constataram-se falhas relevantes no procedimento de análise e aprovação da concessão de garantia da União à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), notadamente quanto à avaliação das informações econômico-financeiras que subsidiaram a decisão. Verificou-se a ausência de exame crítico das premissas apresentadas no Plano de Reestruturação, tais como projeções de receitas, despesas e fluxo de caixa, utilizados como referência no processo, bem como a validação de dados fornecidos pela própria empresa sem verificação independente ou testes de consistência adequados.

Além do mais, a União, na condição de acionista controlador dos Correios, atuou de forma tardia diante do agravamento progressivo da situação econômico-financeira da estatal. Apesar de sinais claros e reiterados de deterioração — como prejuízos recorrentes, inclusão na Lista de Alto Risco do TCU, previsão de empréstimos nos últimos PDGs e alertas no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, além de ressalvas de auditores independentes quanto à continuidade operacional —, não foram adotadas medidas tempestivas e estruturais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Evolução Patrimonial da ECT do 1º Trimestre de 2023 ao 3º Trimestre de 2025



Fonte: Elaboração própria a partir das demonstrações contábeis e atas de reuniões publicadas pela ECT.
*Encarecimento do Empréstimo de 21,99% a.a. para 25,67% a.a. em função do descumprimento de **covenants**.

Sob o prisma jurídico, a situação descrita revela desconformidade com princípios e diretrizes que regem a boa governança e a responsabilidade fiscal. A concessão de garantia da União sem análise técnica prévia e conclusiva da viabilidade econômico-financeira do Plano de Reestruturação da ECT contraria as competências e exigências estabelecidas nas normas que disciplinam a avaliação da capacidade de pagamento e a assunção de riscos fiscais, notadamente o art. 39, inciso XXI, do Decreto 11.907/2024, o art. 18-A, § 2º, do Decreto 12.500/2025, e a Portaria MF 3.090/2025. Esse conjunto de normas, interpretado de forma sistemática, exige exame substancial da capacidade de a empresa estatal honrar os compromissos garantidos pelo controlador. Ademais, a atuação tardia afasta-se do dever de gestão de riscos e de prevenção, previsto no art. 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017, bem como do princípio da responsabilidade na gestão fiscal, consagrado no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000, ao permitir a ampliação progressiva da exposição fiscal da União sem a adoção de medidas tempestivas e estruturais.

A origem dessas fragilidades está associada a verificações insuficientes pela STN, sem validação material de receitas, despesas, indicadores estratégicos e fluxos de caixa. Soma-se a isso a aferição insatisfatória da capacidade de pagamento para fins de concessão da garantia, que não contemplou a análise de indicadores financeiros de solvência, bem como a urgência decisória gerada pela própria inação anterior do controlador, que, diante da deterioração acumulada da liquidez e da iminência de descontinuidade operacional, reduziu o espaço institucional e temporal para avaliações mais aprofundadas e para a consideração de alternativas menos onerosas sob a ótica fiscal.

Como consequência, verificou-se a elevação do risco fiscal para a União, associada tanto à atuação tardia do acionista controlador quanto à aprovação de operação de crédito com garantia soberana sem análise técnica suficiente, o que ampliou a possibilidade de inadimplemento e de acionamento da garantia. A ausência de validação independente das premissas econômico-financeiras reduziu a capacidade de mensuração e de controle do risco assumido pelo Tesouro Nacional e contribuiu para o encarecimento das condições de financiamento da ECT, em razão do agravamento de sua situação financeira e do descumprimento de cláusulas econômico-financeiras. Esse conjunto de fatores dificultou a reversão do quadro adverso e comprometeu a eficiência operacional e a efetividade do processo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

reestruturação, ao postergar medidas estruturantes e ao perder a oportunidade de aprimorar o Plano com base em análises técnicas críticas e independentes.

Além disso, caso seja constatada a baixa probabilidade de pagamento do empréstimo, a garantia terá deixado de cumprir sua finalidade original (mitigar o risco e reduzir o custo de crédito de empresas federais capazes de se financiar no mercado privado) e terá passado a operar, na prática, como mecanismo de diferimento da despesa primária e do impacto sobre as dívidas bruta e líquida do governo geral. Nessa hipótese, a irregularidade assumiria efeitos adicionais ao produzir, no curto prazo, contorno às regras fiscais vigentes, notadamente àquelas que disciplinam a apuração do Resultado Primário e o controle da dívida bruta do governo geral (DBGG).

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento ao Poder Executivo federal no relatório de auditoria constante do TC 025.632/2024-8, que serão monitoradas em processo específico.

Diante das irregularidades constatadas, a gravidade e a materialidade da situação impõem, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Concessão de garantia da União à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) com análise insuficiente da viabilidade econômico-financeira do Plano de Reestruturação e da efetiva capacidade de pagamento da empresa, em desconformidade com as Diretrizes da Governança Pública Federal (art. 4º, incisos VI e VIII, do Decreto 9.203/2017), com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000) e com as exigências de avaliação prévia da capacidade de pagamento da empresa e da compatibilidade do serviço da dívida com os fluxos financeiros projetados, previstas no art. 39, inciso XXI, do Decreto 11.907/2024, no art. 18-A, § 2º, do Decreto 12.500/2025 e na Portaria MF 3.090/2025.

2.2.2.10. Falhas no monitoramento dos aportes em estatais, associadas a fragilidades na supervisão econômico-financeira, comprometem a transparência, distorcem a avaliação da sustentabilidade das estatais não dependentes e ampliam o risco fiscal da União (TC 014.984/2025-3)

Verificou-se que os aportes de capital realizados pelo Tesouro Nacional em empresas estatais foram efetivados em montantes significativamente superiores às necessidades de execução física e financeira dos projetos nos respectivos exercícios de referência, considerando o período dos últimos 15 anos. Essa prática resultou na formação de saldos expressivos de caixa e aplicações financeiras que não estavam vinculados à execução imediata dos empreendimentos.

A ausência de mecanismos de rastreabilidade, tanto no âmbito das estatais quanto na supervisão da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, impede a distinção da origem e da aplicação desses recursos (aportes, rendimentos financeiros ou recursos próprios), o que fragiliza a vinculação legal dos aportes e abre espaço para o uso indireto de valores públicos em despesas operacionais ou outros gastos indevidos.

No contexto das fragilidades de monitoramento e supervisão identificadas, observam-se também desafios relevantes à sustentabilidade econômico-financeira das estatais federais, especialmente em um cenário recente de redução dos aportes do Tesouro Nacional, concomitante à manutenção de níveis elevados de investimento e à continuidade da política de distribuição de dividendos. Essa combinação tende a pressionar a liquidez operacional das empresas, exigindo maior esforço de caixa para sustentar simultaneamente investimentos e transferências ao Governo central, o que reforça a importância de adequada supervisão econômico-financeira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Adicionalmente, a sustentabilidade das estatais é impactada pela dinâmica de crescimento de despesas correntes, com destaque para o Benefício de Assistência à Saúde (BAS), que tem apresentado aumentos reais em parcela expressiva das empresas analisadas, bem como elevada participação patronal em seu custeio. Esse quadro ganha relevo diante da descontinuidade do Relatório de Benefícios das Estatais Federais (REBEF), instrumento que até 2022 permitia acompanhamento sistemático e padronizado dessas despesas, cuja ausência compromete a transparência e a atuação preventiva da supervisão governamental.

A situação observada deve ser analisada à luz do dever de responsabilidade na gestão fiscal e da adequada supervisão sobre o uso dos aportes públicos em empresas estatais, exigência indispensável para a correta delimitação de sua condição de dependência ou não dependência, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000. Ademais, o quadro identificado contraria as competências atribuídas à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais pelo art. 39, incisos I, II, III, IV, VI, XIV e XV, do Decreto 12.102/2024, que impõem a atuação sistemática na governança orçamentária, no acompanhamento de despesas, na avaliação econômico-financeira e na promoção da transparência. Essa análise deve ainda considerar o princípio da anualidade orçamentária, previsto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, bem como os princípios da publicidade e da transparência, consagrados no **caput** do art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, § 1º, e 48 da Lei Complementar 101/2000, os quais exigem ampla visibilidade, controle e rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos.

A origem das distorções identificadas está associada à programação e à execução dos aportes dissociadas da capacidade real de execução física e financeira dos projetos, em inobservância do princípio da anualidade orçamentária. Contribui para esse quadro a ausência de mecanismos eficazes de rastreabilidade e de segregação das diferentes fontes de recursos no caixa das estatais, o que dificulta a distinção entre aportes, rendimentos financeiros e recursos próprios. Ademais, a descontinuação do REBEF, desde 2022, enfraqueceu o acompanhamento sistemático e padronizado das despesas com benefícios, agravando as fragilidades de supervisão e transparência.

Como consequência, esse arranjo institucional cria incentivos à retenção de recursos e à postergação da execução dos aportes, além de possibilitar o uso indireto de recursos públicos para custeio, por meio de receitas financeiras geradas por valores mantidos em caixa. Além disso, a ausência de rastreabilidade e de supervisão adequada distorce a percepção da real situação econômico-financeira das estatais, inflando artificialmente a avaliação de sua sustentabilidade e comprometendo a transparência e o controle fiscal.

Diante das irregularidades constatadas, a gravidade e a materialidade da situação impõem, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Realização de aportes da União em estatais não dependentes sem monitoramento adequado, em desconformidade com a exigência de controle do uso dos recursos aportados (art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000) e com as competências atribuídas pelo art. 39 do Decreto 12.102/2024, especialmente quanto: (i) aos aportes não executados no mesmo exercício financeiro de sua realização; e (ii) às receitas financeiras deles decorrentes.

2.2.3. Opinião Sobre a Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira

2.2.3.1. Opinião com Ressalva

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das não conformidades descritas a seguir, a execução orçamentária e financeira da União e as demais operações realizadas com recursos públicos federais, no exercício de 2025, observaram, em todos os aspectos materialmente relevantes, as disposições

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, incluindo a Constituição Federal, a Lei 4.320/1964 e as leis orçamentárias anuais.

2.2.3.2. Base para a Opinião com Ressalvas

Identificamos não conformidades relevantes relacionadas à execução orçamentária e financeira. Essas não conformidades, embora não generalizadas, são materialmente relevantes (sob os aspectos quantitativo e qualitativo) e fundamentam a emissão das ressalvas descritas a seguir:

a) Destinação, no âmbito da empresa Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA), de receitas de natureza tipicamente pública sem o devido recolhimento à conta única do Tesouro Nacional e sem sua inclusão nas leis orçamentárias anuais, em desacordo com princípios da legalidade, da universalidade, da unidade de caixa, da anualidade e do orçamento bruto, conforme disciplinado nos arts. 165, § 5º, e 167, I e II, da Constituição Federal, bem como nos arts. 2º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/1964;

b) Ausência de acompanhamento, mensuração e transparência das receitas e despesas executadas sem o devido registro na conta única do Tesouro Nacional e na Lei Orçamentária Anual, em desacordo com o art. 37, **caput**, da Constituição Federal e com os arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000;

c) Utilização de fundos em políticas de concessão de crédito, que permitem a execução de despesas e a criação de benefícios creditícios não explicitados na Lei Orçamentária Anual, sem a devida mensuração e publicação das estimativas de seus impactos fiscais, está em desacordo com os deveres de publicidade, transparência e avaliação de políticas públicas previstos no art. 37 da Constituição e nos arts. 48 e 48-A da LRF;

d) Concessão de garantia da União à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) sem análise técnica prévia e conclusiva da viabilidade econômico-financeira do Plano de Reestruturação e da efetiva capacidade de pagamento da empresa, em desconformidade com as Diretrizes da Governança Pública Federal (art. 4º, incisos VI e VIII, do Decreto 9.203/2017), com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000) e com as exigências decorrentes da interpretação sistemática do art. 39, inciso XXI, do Decreto 11.907/2024, do art. 18-A, § 2º, do Decreto 12.500/2025 e da Portaria MF 3.090/2025; e

e) Realização de aportes da União em estatais não dependentes sem monitoramento adequado, em desconformidade com a exigência de controle do uso dos recursos aportados (art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e com as competências atribuídas pelo art. 39 do Decreto 12.102/2024, especialmente quanto: (i) aos aportes não executados no mesmo exercício financeiro de sua realização; e (ii) às receitas financeiras deles decorrentes.

2.3. CAPÍTULO II – CONFORMIDADE DA GESTÃO FISCAL

2.3.1. Contextualização, Escopo e Metodologia

Este capítulo sintetiza os resultados e as conclusões dos trabalhos de auditoria realizados sobre o cumprimento dos limites e parâmetros fiscais fixados pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Complementar 200/2023, que instituiu o novo Regime Fiscal Sustentável. A avaliação abrangeu os dispositivos legais que regulam a gestão fiscal responsável, incluindo regras relativas a metas fiscais e bandas de tolerância, limites de despesas primárias, limite mínimo de investimentos públicos, endividamento, despesa com pessoal, renúncia de receitas e geração de despesas obrigatórias de caráter continuado.

O objetivo é subsidiar a emissão de opinião sobre se, no exercício de 2025, a União observou adequadamente, em todos os aspectos relevantes, os limites constitucionais e infraconstitucionais destinados a assegurar a sustentabilidade das contas públicas, a transparência na gestão fiscal e a compatibilidade entre receitas, despesas e financiamento da dívida pública. A análise baseou-se em fiscalizações contínuas, como os acompanhamentos dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) publicados em 2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

O quadro a seguir resume os principais aspectos de conformidade fiscal examinados. Os descumprimentos ou falhas identificados foram desenvolvidos como achados de auditoria, dispostos em sequência:

Regra/limite fiscal examinado	Dispositivo constitucional/legal	Cumprido?
1. Resultado primário do Governo Central	LC 200/2023, art. 5º, § 3º; Lei 15.080/2024 (LDO 2025), art. 2º, *caput* e § 1º	✓ Sim [1]
2. Limites com despesas com pessoal	CF, art. 169; LRF, art. 19	✓ Sim
3. Limite com operações de crédito	Resolução do Senado Federal 48/2007, art. 7º	✓ Sim
4. Limite com concessão de garantias	Resolução do Senado Federal 48/2007, art. 9º	✓ Sim
5. Limite para inscrição em restos a pagar	LRF, art. 42	✓ Sim
6. Despesas primárias sujeitas aos limites individualizados por Poder e órgão	LC 200/2023, art. 3º c/c arts. 4º e 5º; Nota Técnica 1016/2024/MPO (exceções)	✓ Sim
7. Proporção das despesas primárias obrigatórias em relação às despesas primárias totais, sujeitas ao limite de despesas	LC 200/2023, art. 8º	✓ Sim
8. Requisitos para renúncias de receitas	CF, art. 150, § 6º; ADCT, art. 113; LRF, art. 14	Não [2] (parcialmente)
9. Meta para investimento	LC 200/2023, art. 10	✓ Sim
10. Apuração da "Regra de ouro"	CF, art. 167, III	✓ Sim [3]
11. Limite máximo de ampliação de dotações em investimentos	LC 200/2023, art. 9º *caput* e § 3º	✓ Sim
12. Resultado primário das empresas estatais federais não dependentes do setor não financeiro	Lei 15.080/2024 (LDO 2025), art. 3º	✓ Sim

Fonte: elaboração própria.

[1] O resultado primário foi cumprido apenas formalmente, após quase R$ 49 bilhões de exclusões de despesas primárias do cálculo (ver achado 2.3.2.3).

[2] Os requisitos para renúncias de receitas foram objeto de ressalva no achado 2.3.2.2.

[3] Foi identificado risco crescente de que o financiamento de despesas correntes por operações de crédito deixe de ser excepcional e se torne sistemático (Achado 2.3.2.4).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

2.3.2. Achados de Auditoria

2.3.2.1. Fragilidades nas projeções de receitas primárias geram frustração arrecadatória e necessidade de contingenciamento (TC 003.125/2025-4, TC 005.986/2025-7, TC 006.084/2025-7, TC 008.760/2025-0, TC 015.352/2025-0, TC 017.463/2025-4, TC 021.644/2025-0 e TC 004.539/2026-5)

Fragilidades sistêmicas nas projeções de receitas primárias comprometem a fidedignidade do planejamento orçamentário e a transparência da gestão fiscal da União. Ao superestimar a capacidade de arrecadação do Estado, essa prática produz expectativa irreal de espaço fiscal, distorce a leitura sobre o equilíbrio das contas públicas e transfere para a fase de execução o ônus de correções sucessivas, mediante contingenciamentos e medidas compensatórias de caráter reativo que afetam a condução das políticas públicas.

No decorrer da fiscalização, observou-se que a LOA 2025 apresentou desvios relevantes em suas estimativas de receita. As falhas concentraram-se precipuamente na rubrica "Outras receitas administradas pela RFB", superestimada em cerca de R$ 60 bilhões, com reflexos também nas previsões da CSLL, superestimada na ordem de R$ 22,8 bilhões, em "Concessões e Permissões", superestimadas em R$ 8,2 bilhões, e no PIS/Pasep, superestimado em R$ 7,1 bilhões. Esse distanciamento entre a previsão e a arrecadação efetiva tornou-se visível nas sucessivas revisões negativas realizadas ao longo do exercício.

Esse quadro se anunciava na fase de planejamento. O acompanhamento realizado pelo TCU sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias evidenciou que as estimativas para a receita primária líquida se afastavam das projeções de mercado. Para 2025, o Governo projetou crescimento nominal de 13,66%, elevando a proporção da receita para 19,3% do PIB, enquanto a expectativa do mercado e a média histórica apontavam para o patamar de 18,1% do PIB. A divergência indicava que a estimativa oficial incorporava premissas mais favoráveis do que aquelas sugeridas pelo comportamento histórico e pelas expectativas dos agentes econômicos.

Para que esse cenário se materializasse, o Poder Executivo valeu-se, em parte, da inclusão de receitas com elevado grau de incerteza, a exemplo daquelas vinculadas ao voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). No primeiro acompanhamento de avaliação do resultado primário do exercício realizado pelo TCU, verificou-se que a arrecadação média das receitas associadas ao Carf representava apenas 1,46% do necessário para atingir a meta original de R$ 28,6 bilhões.

Como consequência, no acompanhamento seguinte do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 2º bimestre de 2025 (RARDP 2), a projeção correspondente foi zerada pelo governo, com impacto direto sobre o grupo de "Outras receitas administradas pela RFB". Esse grupo, também afetado pela redução dos valores esperados com transações tributárias no âmbito da RFB e com o controle de benefícios tributários, passou da projeção original de R$ 108,8 bilhões para R$ 43,5 bilhões no RARDP 2 e encerrou o exercício com arrecadação efetiva de R$ 48,6 bilhões, evidenciando superestimação de aproximadamente R$ 60 bilhões apenas nessa rubrica.

Na mesma linha, ainda na avaliação do RARDP 2, as receitas primárias totais sofreram redução de R$ 31,3 bilhões, evidenciando a necessidade de revisão expressiva das estimativas iniciais. Ao final do exercício, de forma global, a frustração de receitas primárias atingiu a ordem de R$ 28 bilhões. A sequência de revisões demonstrou que parte relevante das receitas originalmente previstas não apresentava aderência suficiente à arrecadação observada e dependia de eventos futuros ou condições cuja concretização não estava adequadamente demonstrada na peça orçamentária.

Para compensar esse cenário de frustração arrecadatória, o Governo precisou adotar medidas arrecadatórias urgentes e pontuais ao longo do exercício, como a majoração das alíquotas do IOF. Em curto espaço de tempo, o Poder Executivo editou decreto elevando o tributo e, logo em seguida, promoveu novos ajustes normativos, com recuos parciais e redefinição de regras. A volatilidade daí decorrente gerou reação do Congresso Nacional, que sustou os efeitos da medida por decreto legislativo,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

e levou à judicialização da matéria perante o Supremo Tribunal Federal, o qual restabeleceu parte da eficácia da cobrança no âmbito liminar.

À luz do arcabouço normativo aplicável, a superestimação das receitas primárias constantes da LOA, descrita anteriormente, mostra-se incompatível com os ditames da LRF e com as normas gerais de finanças públicas. O art. 12 da Lei Complementar 101/2000 determina que as previsões de receita observem normas técnicas e legais aplicáveis e sejam acompanhadas da demonstração da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas. Os arts. 1º, § 1º, e 48, § 1º, da mesma lei consagram, respectivamente, os princípios do planejamento, da responsabilidade, da transparência e da prevenção de riscos na gestão fiscal. Na mesma direção, o art. 30 da Lei 4.320/1964 exige que as estimativas de receita considerem as circunstâncias conjunturais capazes de afetar cada fonte arrecadadora, enquanto os arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017 estabelecem a confiabilidade das informações e a adoção de controles internos baseados em gestão de riscos.

A persistência dessas infrações normativas está intrinsecamente ligada à adoção de premissas frágeis e demasiadamente otimistas, sem base em histórico consolidado, e à ausência de planejamento suficiente na formulação de medidas compensatórias. Contribuem para a manutenção desse quadro a repetição de metodologias mesmo após a constatação de falhas em exercícios anteriores, como se verificou no caso do Carf, cuja frustração de 99,5% da receita em 2024 não impediu a utilização de projeções novamente otimistas para 2025. A isso se soma o fato de que as estimativas muitas vezes dependem de fatores de baixa ingerência governamental, como o comportamento de contribuintes, decisões judiciais e a efetiva concretização de leilões e concessões em cronogramas com prazos exíguos.

A frustração arrecadatória obriga a realização de sucessivos contingenciamentos e limitações de empenho e movimentação financeira, com impacto potencial sobre a continuidade dos serviços públicos e a execução de políticas sensíveis. Além disso, estimula a adoção de compensações cruzadas e de medidas arrecadatórias supervenientes que, embora possam recompor parcialmente o resultado fiscal, reduzem a clareza sobre a qualidade do planejamento original e dificultam a avaliação do esforço fiscal efetivamente realizado.

Em perspectiva mais ampla, a recorrência do descompasso entre receita projetada e receita arrecadada compromete a credibilidade institucional da política fiscal, afeta a percepção de risco dos agentes econômicos e prejudica a trajetória de estabilização da dívida pública. Não se trata, portanto, de mera insuficiência formal na elaboração de estimativas, mas de fragilidade com repercussão sistêmica sobre a transparência, a previsibilidade e a consistência do planejamento orçamentário da União.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento aos Ministérios competentes nos relatórios constantes dos processos TC 003.125/2025-4, TC 005.986/2025-7, TC 006.084/2025-7, TC 008.760/2025-0, TC 015.352/2025-0, TC 017.463/2025-4, TC 021.644/2025-0 e TC 004.539/2026-5, que serão monitoradas em processos específicos.

Diante das irregularidades constatadas, a gravidade e a materialidade da situação impõem, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Projeções de receitas primárias constantes da lei orçamentária anual de 2025, como a rubrica de Outras receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, superestimada na ordem de R$ 60 bilhões, apresentaram falhas, no que diz respeito à observância de normas técnicas e legais e de demonstração válida da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas, em desacordo com a Lei Complementar 101/2000, arts. 1º (princípio da responsabilidade na gestão fiscal), 12 e 48 (princípio da transparência).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

2.3.2.2. Concessão e prorrogação de renúncias de receitas tributárias sem observância plena aos requisitos legais e constitucionais (TC 021.035/2025-3)

A concessão, a sanção e a implementação de renúncias de receitas tributárias sem o atendimento integral dos requisitos constitucionais e legais comprometem a transparência da gestão fiscal, fragilizam a neutralidade orçamentária exigida para esses benefícios e ampliam o risco de deterioração do resultado primário. Ao editar atos normativos próprios ou sancionar proposições legislativas sem estimativas robustas, sem memórias de cálculo suficientemente detalhadas, sem compensações tempestivas e sem parâmetros adequados de metas e acompanhamento, o Poder Executivo reduz a rastreabilidade do custo fiscal dessas políticas e enfraquece o controle sobre seus efeitos.

No decorrer da fiscalização, observou-se que, das 21 desonerações tributárias instituídas em 2025, 10 não evidenciaram o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis, o que correspondeu a 47,6% do universo examinado. Os montantes envolvidos mostraram-se relevantes: apenas no exercício de 2025, as desonerações alcançaram R$ 4,2 bilhões, com projeção de R$ 135,5 bilhões no quadriênio 2025-2028. Não se tratou, ademais, de episódio isolado, mas de quadro recorrente, uma vez que este Tribunal já havia apontado impropriedades análogas em oito dos últimos nove exercícios.

Em comparação com as renúncias instituídas no exercício de 2024, observou-se redução do número de atos que instituíram as desonerações, de 23 para 21, e expressiva queda nominal do impacto estimado apenas para o exercício inicial, de R$ 45,1 bilhões para R$ 4,2 bilhões. Ainda assim, ao se considerar também o triênio subsequente, a estimativa agregada elevou-se de R$ 109,1 bilhões, no horizonte 2024-2027, para R$ 135,5 bilhões, no horizonte 2025-2028. Em outras palavras, embora o custo imediato das renúncias instituídas em 2025 tenha sido inferior ao observado no exercício anterior, o impacto fiscal agregado projetado para os anos seguintes tornou-se mais elevado, o que reforça a necessidade de rigor técnico e jurídico na atuação do Poder Executivo.

As desconformidades atribuíveis ao Poder Executivo concentraram-se, em síntese, na ausência de demonstração de medidas tempestivas de compensação, na insuficiência das memórias de cálculo e das premissas utilizadas, na ausência ou incompletude de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos, e na falta de designação formal do órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação dos benefícios. Para fins das Contas do Presidente da República, importa destacar sobretudo os casos em que o próprio Executivo editou os atos normativos, sancionou proposições sem saneamento de vícios relevantes ou deixou de adotar providências compensatórias no momento da implementação dos incentivos.

No plano dos atos normativos de iniciativa do próprio Executivo, verificou-se que as Medidas Provisórias 1.314/2025, 1.315/2025 e 1.318/2025 foram encaminhadas sem memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas, em desconformidade com o art. 129, § 1º, da LDO 2025. Além disso, nas MPs 1.315/2025 e 1.318/2025 não se evidenciou a apresentação adequada de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos, como exige o art. 139, inciso II, da LDO 2025. Ainda de forma mais grave, o Decreto 12.799/2025 foi editado em desconformidade com o art. 14, incisos I ou II, e § 2º, da LRF, bem como com os §§ 1º e 4º do art. 129 da LDO 2025, por não demonstrar que a renúncia havia sido considerada na lei orçamentária e que não afetaria as metas fiscais, nem indicar medidas de compensação e comprovar sua implementação na entrada em vigor do benefício, além de não ter vindo acompanhado de memória de cálculo suficiente.

Quanto ao exercício do poder de sanção, observaram-se hipóteses em que o Poder Executivo não saneou desconformidades relevantes. Na Lei Complementar 216/2025, sancionada sem vetos apesar de manifestações técnicas contrárias da STN e da RFB, não se demonstrou o atendimento ao art. 139, inciso II, da LDO 2025 quanto às metas e objetivos dos benefícios previstos nos arts. 1º a 4º, nem ao inciso III do mesmo dispositivo quanto à designação de órgão responsável pelo acompanhamento dos benefícios previstos nos arts. 1º a 3º. Já na Lei 15.269/2025, o Poder Executivo sancionou proposição originária do Congresso Nacional sem que houvesse comprovação do atendimento aos incisos I e II do art. 14 da LRF e, posteriormente, não evidenciou a adoção de medidas de compensação no momento da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

implementação do benefício. Em relação à Lei 15.164/2025, embora tenham sido elaboradas, previamente à sanção, estimativas e memórias de cálculo no âmbito do próprio Executivo, remanesceu a impropriedade relativa à ausência de metas formuladas de modo claro e verificável, o que revelou atendimento apenas parcial ao art. 139, inciso II, da LDO 2025.

À luz do regime jurídico aplicável, a situação descrita afastou-se das condicionantes fiscais e orçamentárias que disciplinam a concessão e a ampliação de renúncias de receitas tributárias. O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que toda proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita seja acompanhada da estimativa de seus impactos orçamentário e financeiro. O art. 14, **caput** e incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000 exige que a concessão ou ampliação de benefício tributário esteja acompanhada da estimativa de impacto no exercício de início de vigência e nos dois seguintes, além da demonstração de sua consideração na estimativa de receita ou da adoção de medidas de compensação. O § 2º do mesmo artigo condiciona a eficácia do benefício, quando fundada na hipótese do inciso II, à efetiva implementação prévia dessas medidas. Na mesma direção, os arts. 129, 130, 132 e 139 da Lei 15.080/2024 exigem memória de cálculo detalhada, indicação expressa das medidas compensatórias, metas e objetivos preferencialmente quantitativos e designação de órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação dos benefícios tributários e cláusula de vigência limitada a cinco anos.

O quadro seguinte mostra a consolidação das verificações realizadas e das constatações identificadas:

Desonerações instituídas com irregularidades em 2025

Legislação	Art. 113 do ADCT	Art. 14 da LRF	Dispositivos da LDO 2025	Origem do ato
Lei 15.103/2025	✕ Não	✕ Não	✕ Não	Congresso Nacional
Lei 15.164/2025	✓ Sim	✓ Sim	! Parcial	Congresso Nacional
Lei Complementar 216/2025	✓ Sim	✓ Sim	! Parcial	Executivo + Congresso
Medida Provisória 1.314/2025	✓ Sim	✓ Sim	! Parcial	Executivo
Medida Provisória 1.315/2025	✓ Sim	✓ Sim	! Parcial	Executivo
Medida Provisória 1.318/2025	✓ Sim	✓ Sim	! Parcial	Executivo
Lei 15.269/2025	✓ Sim	✕ Não	! Parcial	Congresso Nacional
Lei Complementar 222/2025	✕ Não	✕ Não	✕ Não	Congresso Nacional
Lei 15.294/2025	✓ Sim	✓ Sim	! Parcial	Congresso Nacional
Decreto 12.799/2025	✓ Sim	✕ Não	✕ Não	Executivo

Fonte: elaboração própria.

Nesse contexto, quando a proposição legislativa de origem parlamentar não observar integralmente tais requisitos, cabe ao Poder Executivo, no exercício do juízo de sanção, vetar os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

dispositivos que veiculem a renúncia em desconformidade com a ordem fiscal vigente. E, na hipótese de rejeição do veto pelo Congresso Nacional, não se exaure aí a responsabilidade presidencial: subsiste o dever de promover, antes da efetiva implementação do benefício, a adequação possível do quadro fiscal, seja pela demonstração de compatibilidade com a lei orçamentária e as metas fiscais, seja pela adoção e implementação tempestiva das medidas compensatórias exigidas pelo art. 14, inciso II e § 2º, da LRF.

A persistência dessas desconformidades esteve intrinsecamente ligada à atuação do Poder Executivo na edição de atos normativos próprios e na sanção de proposições legislativas sem assegurar, de forma tempestiva e integral, o atendimento das condicionantes fiscais e orçamentárias exigidas. Além disso, contribuiu para a manutenção do problema a não implementação tempestiva de medidas de compensação quando da entrada em vigor de determinados benefícios, o que comprometeu a neutralidade fiscal que a legislação busca preservar. Destaca-se, por fim, a insuficiente internalização, no processo decisório, das manifestações técnicas produzidas pelos órgãos fazendários e de planejamento, mesmo quando apontavam incompatibilidades ou lacunas relevantes nas proposições examinadas.

Essa inobservância não se restringe a falha formal de instrução legislativa ou administrativa, visto que a instituição e a implementação de desonerações sem estimativas robustas e sem compensações tempestivas afetam diretamente o equilíbrio das contas públicas e ampliam a necessidade de reequilíbrio por outras vias, inclusive mediante compressão de despesas discricionárias. Além disso, a ausência de memórias de cálculo detalhadas obscurece o custo real das políticas de incentivo, reduz a transparência da gestão fiscal e dificulta a compreensão, pelo Congresso Nacional e pela sociedade, dos impactos efetivos das renúncias concedidas.

Ademais, a falta de metas claras, de objetivos verificáveis e de designação expressa de órgão responsável pelo acompanhamento impede a adequada avaliação da efetividade dos benefícios tributários e favorece sua manutenção sem reexame substancial. A deficiência desses parâmetros compromete a aferição do custo-benefício das políticas instituídas e dificulta a revisão periódica de sua conveniência, eficácia e economicidade.

Para a correção das constatações, formularam-se propostas de encaminhamento ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, no relatório de auditoria constante do TC 021.035/2025-3, que serão monitoradas em processo específico.

Diante das irregularidades constatadas, a gravidade e a materialidade da situação impõem, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Concessão, sanção e implementação de renúncias de receitas tributárias sem a demonstração integral dos requisitos constitucionais e legais, caracterizada pela ausência de estimativas de impacto orçamentário-financeiro, de memórias de cálculo detalhadas, de medidas tempestivas de compensação, de definição de metas e objetivos, de designação de órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação dos benefícios e de cláusulas de vigência limitada, em desacordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com as condicionantes do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e com as exigências dos arts. 129, 130, 132 e 139 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

2.3.2.3. Cumprimento da meta de resultado primário do Governo central em 2025 viabilizado por deduções excepcionais e pela utilização do limite inferior da banda de tolerância (TC 008.760/2025-0, TC 015.352/2025-0, TC 021.644/2025-0 e TC 004.539/2026-5)

O alcance da meta de resultado primário do Governo central em 2025 não se traduziu, na prática, em resultado compatível com o fortalecimento do equilíbrio fiscal e com a estabilização da dívida pública. Embora a meta tenha sido considerada cumprida segundo os critérios legais vigentes, esse enquadramento decorreu de deduções excepcionais de despesas e da utilização do limite inferior da banda de tolerância como referência operacional, o que reduz a transparência das estatísticas fiscais e dificulta a avaliação do esforço fiscal efetivamente realizado pelo Estado.

No decorrer das fiscalizações, observou-se que o resultado primário efetivo do Governo central, apurado pelo Banco Central do Brasil pelo critério "abaixo da linha", foi deficitário em R$ 58,7 bilhões no exercício de 2025. Entretanto, para fins de verificação da meta estipulada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, foram excluídos do cômputo oficial R$ 48,7 bilhões em despesas, de modo que o **deficit** ajustado caiu para R$ 10,0 bilhões, situando-se dentro do intervalo de tolerância da meta fixada para o exercício, cujo centro correspondia a R$ 0,00 e cujo limite inferior admitia resultado negativo de R$ 31,0 bilhões. Assim, a meta foi considerada cumprida, embora o resultado efetivo tenha permanecido significativamente deficitário.

Para que esse enquadramento se materializasse, o Poder Executivo valeu-se de exceções legalmente e judicialmente autorizadas que permitiram afastar parcelas expressivas da despesa do cálculo oficial da meta. O componente mais relevante correspondeu à exclusão de R$ 41,1 bilhões relativos a pagamentos de precatórios, com fundamento nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7047 e 7064. Somaram-se a esse montante R$ 2,8 bilhões referentes ao ressarcimento a beneficiários do RGPS, com base na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1236, R$ 2,5 bilhões vinculados a projetos estratégicos de defesa nacional e R$ 2,2 bilhões destinados a despesas temporárias de saúde e educação financiadas com recursos do Fundo Social. Individualmente, cada exclusão possui fundamento normativo próprio; em conjunto, porém, elas alteraram substancialmente a percepção do resultado primário relevante para o acompanhamento da política fiscal.

Esse quadro foi agravado pela utilização do limite inferior da banda de tolerância como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira ao longo do exercício. No acompanhamento referente às projeções de receitas e despesas primárias do 2º bimestre, este Tribunal registrou controvérsia relevante acerca da interpretação do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e da compatibilidade do contingenciamento com o centro da meta ou com o limite inferior da banda, entendendo-se que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente. Posteriormente, a adoção do limite inferior passou a contar com amparo legal explícito após a alteração do art. 69 da LDO de 2025 pela Lei 15.246/2025, modificação que não constava da redação originalmente aprovada da Lei 15.080/2024. A sequência desses eventos evidenciou flexibilização do parâmetro operacional de ajuste fiscal no curso do próprio exercício.

Além disso, a fiscalização constatou que a exclusão de despesas do cômputo oficial para fins de meta não representou ocorrência isolada em 2025. Em 2024, já haviam sido adotadas deduções excepcionais aplicáveis ao Governo central no montante de R$ 31,8 bilhões. A repetição da prática em valor crescente indica que o alcance formal da meta vem sendo progressivamente apoiado em mecanismos excepcionais, em vez de decorrer de convergência estrutural entre receitas, despesas e trajetória esperada de ajuste fiscal.

Conforme o arcabouço normativo aplicável, a situação descrita não configura, em si, descumprimento direto de norma, uma vez que as exclusões observadas possuíam respaldo legal ou judicial. Ainda assim, seus efeitos devem ser examinados à luz da finalidade das regras fiscais. O art. 164-A da Constituição Federal estabelece que a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis. Na mesma direção, o § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, voltada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

à prevenção de riscos e à correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Já o art. 2º, **caput** e § 1º, da Lei Complementar 200/2023 exige que as metas anuais de resultado primário sejam compatíveis com a trajetória de estabilização e sustentabilidade da dívida pública. Nesse contexto, o cumprimento da meta, por si só, não assegura a necessária aderência entre o esforço fiscal e a sustentabilidade da dívida pública.

A persistência desse quadro está intrinsecamente ligada ao crescimento acentuado e à rigidez das despesas obrigatórias, especialmente daquelas relacionadas à seguridade social, bem como ao descompasso estrutural entre a necessidade de geração de resultados primários compatíveis com a estabilização da dívida e a efetiva capacidade governamental de produzi-los sem recorrer a expedientes excepcionais. A isso se soma a frustração das projeções de receitas primárias ao longo do exercício, que pressionou adicionalmente o resultado fiscal e ampliou a dependência de ajustes excepcionais para viabilizar o cumprimento da meta.

Contribuem para a manutenção desse quadro, ainda, a recorrência do uso de deduções excepcionais como mecanismo de acomodação fiscal e a dificuldade de realizar ajustes estruturais capazes de recompor, de forma duradoura, o equilíbrio entre arrecadação e dispêndio. Nessa dinâmica, o resultado primário ajustado para fins de meta tende a se distanciar do resultado efetivo que melhor expressa a situação fiscal do Governo central, fazendo com que convivam, na prática, duas métricas paralelas: uma voltada ao enquadramento legal da meta e outra representativa do **deficit** efetivamente incorrido.

Essa dissociação não se restringe a aspecto metodológico. Ela reduz a transparência das estatísticas oficiais, dificulta o acompanhamento da sustentabilidade fiscal pelo Congresso Nacional e pela sociedade e tende a afetar a credibilidade das regras fiscais perante os agentes econômicos. Em perspectiva macroeconômica, a manutenção de resultado primário efetivo deficitário em patamar significativamente superior ao resultado ajustado pressiona o curso da dívida pública, eleva o risco estrutural das contas públicas e torna mais difícil a obtenção de trajetória consistente de estabilização do endividamento federal, como exige o ordenamento legal.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento aos órgãos competentes, nos relatórios de auditoria constantes dos processos TC 008.760/2025-0, TC 015.352/2025-0, TC 021.644/2025-0 e TC 004.539/2026-5, que serão monitoradas em processos específicos.

Diante das falhas e riscos identificados, considera-se que o cenário apresentado impõe, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, a anotação do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo federal sobre a apuração de resultado primário efetivo deficitário de R$ 58,7 bilhões do Governo Central em 2025, com o atingimento da meta fiscal viabilizado pela exclusão de R$ 48,7 bilhões em despesas do cômputo oficial e pela adoção do limite inferior do intervalo de tolerância da meta, o que representa risco à condução da política fiscal voltada à manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, art. 164-A da Constituição Federal, à compatibilidade das metas com a trajetória de estabilização da dívida, art. 2º, **caput** e § 1º, da Lei Complementar 200/2023, além de fragilizar os preceitos de ação planejada, transparente e de prevenção de riscos que regem a responsabilidade na gestão fiscal, § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

2.3.2.4. Projeções recorrentes de insuficiência da Regra de Ouro no médio prazo indicam maior dependência de endividamento para financiamento de despesas correntes (TC 006.084/2025-7, TC 017.113/2025-3 e TC 004.539/2026-5)

Projeções recorrentes de insuficiência da Regra de Ouro no período de 2026 a 2029 evidenciam desequilíbrio estrutural das finanças públicas e maior dependência de operações de crédito para o financiamento de despesas correntes. Embora o Poder Executivo tenha conseguido, nos exercícios recentes, cumprir a exigência constitucional ao final da execução financeira, esse resultado tem sido viabilizado mediante mecanismos de caráter não estruturante, como o uso de **superavits** financeiros de exercícios anteriores, o remanejamento de fontes e a alocação de despesas condicionadas à aprovação legislativa. Esse quadro revela risco crescente para a sustentabilidade fiscal de médio prazo e para a capacidade de manutenção regular da ação governamental.

No decorrer das fiscalizações, observou-se que o PLOA 2026 incorporou necessidade de R$ 313,5 bilhões em operações de crédito para cobrir despesas correntes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, valor 27,93% superior ao consignado no PLOA 2025. As projeções para os exercícios seguintes agravam esse quadro, alcançando R$ 390,7 bilhões em 2027, R$ 316,3 bilhões em 2028 e R$ 517,8 bilhões em 2029, montante 65% superior ao previsto para 2026. Não se trata, portanto, de evento isolado, mas de trajetória crescente e situação recorrente, observadas nas Mensagens dos PLOAs desde 2019.

A composição dessa insuficiência reforça o caráter estrutural do problema. No PLOA 2026, o montante decorre, em larga medida, do peso de despesas obrigatórias de natureza corrente. O crescimento dessas rubricas, em ritmo superior ao das receitas correntes, reduz progressivamente a capacidade de financiamento ordinário das despesas correntes e amplia a dependência de endividamento para sustentar a execução orçamentária.

Para que esse quadro se materializasse sem descumprimento imediato da norma constitucional, o Poder Executivo valeu-se de mecanismos mitigadores na fase de execução. Entre eles, destacaram-se a utilização de saldos de **superavits** financeiros de exercícios anteriores, o remanejamento de fontes e a inclusão de programações condicionadas à aprovação de créditos suplementares ou especiais pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta. O art. 22 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026 manteve essa possibilidade, e o próprio Volume III das Informações Complementares ao PLOA 2026 registrou que as projeções consideravam a utilização de saldo de **superavits** financeiros de exercícios anteriores.

Em 2025, a Regra de Ouro foi cumprida ao final do exercício com margem de suficiência de R$ 79,2 bilhões. Importante mencionar que, em 2025, mesmo com relevante margem de suficiência, foi utilizada a ressalva constitucional prevista no art. 167, inciso III, **in fine**, da Constituição Federal. Nesse sentido, foi aprovada a Lei 15.277/2025, abrindo créditos adicionais e autorizando a realização de receita de operações de crédito, mediante a emissão de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional até o montante de R$ 34,33 bilhões. Com efeito, a margem de suficiência da Regra de Ouro foi elevada a R$ 113,5 bilhões.

Sob o prisma legal, a situação descrita deve ser examinada à luz da finalidade econômica da Regra de Ouro e dos princípios que regem a responsabilidade fiscal. O inciso III do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais aprovados pelo Legislativo por maioria absoluta. O § 2º do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 reforça esse comando ao vedar que o montante previsto para as receitas de operações de crédito no projeto de lei orçamentária anual seja superior ao fixado para as despesas de capital. Na mesma direção, o art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022 elege a garantia de cumprimento da Regra de Ouro e a busca contínua da estabilidade macroeconômica como objetivos centrais do novo regime fiscal, enquanto o § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, voltada à prevenção de riscos e à correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A persistência desse quadro está intrinsecamente ligada, em primeiro lugar, ao desequilíbrio estrutural entre receitas correntes e despesas correntes da União. Em segundo lugar, contribuem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

decisivamente o elevado peso e o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias, especialmente previdenciárias e assistenciais, em ritmo superior ao das receitas primárias. Somam-se a isso a rigidez orçamentária e o elevado grau de vinculação de receitas, que reduzem a flexibilidade fiscal do governo e limitam a adoção de ajustes mais permanentes na composição do gasto.

Essa situação não se restringe à fase de elaboração da proposta orçamentária deste exercício. A projeção crescente de insuficiência revela risco legal e operacional para exercícios futuros, uma vez que o montante excedente de operações de crédito permanece condicionado à aprovação do Congresso Nacional por maioria absoluta. Caso essa autorização não ocorra, a União fica impedida de realizar as operações correspondentes, o que pode levar à compressão abrupta de gastos e à restrição da execução de políticas públicas logo no início do exercício. Além disso, a contínua utilização de endividamento para financiar despesas correntes, sem contrapartida em ativos ou formação de patrimônio, tende a pressionar a trajetória da dívida pública e a enfraquecer o caráter disciplinador da regra constitucional.

Em perspectiva mais ampla, a recorrência de projeções de insuficiência da Regra de Ouro em montantes da ordem de centenas de bilhões de reais contribui para a naturalização de solução que deveria permanecer excepcional. A dependência reiterada de autorizações legislativas para viabilizar operações de crédito excedentes, bem como o recurso sistemático a mecanismos mitigadores na execução, fragilizam a função preventiva da regra e dificultam o acompanhamento da real situação fiscal da União. Não se trata, portanto, de apontar descumprimento da regra de ouro no exercício, mas de registrar que a trajetória projetada evidencia risco de que o financiamento de despesas correntes por operações de crédito deixe de ser excepcional e assuma caráter recorrente e estrutural.

Para o tratamento da situação, formularam-se propostas de encaminhamento ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, nos relatórios de auditoria constantes dos processos TC 006.084/2025-7, TC 017.113/2025-3 e TC 004.539/2026-5, que serão monitoradas em processos específicos.

Diante das falhas e riscos identificados, considera-se que o cenário apresentado impõe, nos termos do inciso V, do § 1º do art. 59 da LRF, a expedição do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo federal quanto às recorrentes projeções nas peças orçamentárias que revelam insuficiência estrutural e crescente para o cumprimento da Regra de Ouro e evidenciam o risco de que o financiamento de despesas correntes por operações de crédito deixe de ser excepcional e se torne sistemático, em desacordo com a finalidade econômica do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, com os objetivos de sustentabilidade fiscal do art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022 e com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal, § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000.

2.3.2.5. Desvios entre estimativas e resultados primários das empresas estatais federais indicam fragilidades no planejamento e controle orçamentário do PDG e impõem contingenciamento de despesas discricionárias (TC 021.644/2025-0 e TC 004.539/2026-5)

Desvios significativos e recorrentes entre as estimativas de resultado primário das empresas estatais federais não dependentes e os resultados efetivamente apurados ao longo da execução financeira comprometem a confiabilidade do planejamento fiscal do Programa de Dispêndios Globais e reduzem a previsibilidade da política fiscal. Embora a meta do PDG tenha sido cumprida em 2025, a magnitude e a recorrência dessas discrepâncias indicam fragilidades relevantes na elaboração, no acompanhamento e no controle das projeções e resultados fiscais das estatais, com repercussões sobre o resultado primário do governo central e sobre a necessidade de contenção de despesas discricionárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

No decorrer do exercício, observou-se que o resultado primário do PDG em 2025 foi deficitário em R$ 4,9 bilhões, valor que se situou dentro da meta ajustada de **deficit** de R$ 9,3 bilhões estabelecida para o exercício, já consideradas as deduções autorizadas para despesas vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento. Não obstante o cumprimento da meta, a análise individualizada das empresas revelou elevada concentração do **deficit** em poucas entidades, destacadamente a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), a Empresa Gestora de Ativos (Emgea) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que responderam pela quase totalidade do resultado negativo consolidado.

Verificou-se, no confronto entre os resultados realizados e as projeções divulgadas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2025, primeiro relatório do exercício a consolidar a reprogramação das estimativas fiscais do PDG, a ocorrência de discrepâncias relevantes: o resultado da ECT apresentou deterioração de 225% em relação à projeção inicial, o da Emgea piorou 46% e o da Companhia Docas do Ceará ficou 77% abaixo do valor estimado. Em sentido oposto, algumas empresas registraram desempenho significativamente superior ao projetado, como a Companhia Docas do Rio Grande do Norte (483%), o Serpro (176%), a Companhia Docas do Pará (179%) e a Hemobrás (81%). A frequência e a magnitude desses desvios indicam que as estimativas iniciais não refletiram adequadamente as condições operacionais mais prováveis das empresas nem os riscos associados à sua execução orçamentária.

O caso da ECT mostrou, de forma particularmente ilustrativa, a sensibilidade do resultado consolidado do PDG a eventos operacionais específicos. O **deficit** efetivo da empresa ao final do exercício ficou substancialmente abaixo da projeção do RARDP do 5º bimestre em razão do atraso na contratação de uma operação de crédito, que inviabilizou a execução de despesas primárias anteriormente programadas. Assim, o cumprimento da meta do PDG em 2025 decorreu, em grande parte, de circunstância conjuntural superveniente, e não da aderência entre planejamento e execução.

Registre-se, ademais, que tal fenômeno não se restringiu ao exercício de 2025. Em 2024, diversas estatais também apresentaram variações expressivas entre as projeções divulgadas no RARDP do 1º bimestre e os resultados observados ao final do exercício, tanto para mais quanto para menos, em vários casos superiores a 50%. A repetição dessas discrepâncias reforçou a existência de limitações estruturais no processo de elaboração e acompanhamento das estimativas fiscais que compõem o PDG.

À luz do arcabouço normativo aplicável, a situação descrita deve ser examinada em conexão com os pressupostos da gestão fiscal responsável e da governança pública. O art. 3º, **caput** e § 2º, da Lei 15.080/2024 estabelece a meta de resultado primário do PDG e determina a compensação de eventual **deficit** pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. O § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 dispõe que a gestão fiscal deve ser conduzida de forma planejada e transparente, com base em estimativas realistas de receitas e despesas e na avaliação permanente dos riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Na mesma direção, os arts. 39, inciso II, e 42, inciso I, do Decreto 12.102/2024 atribuem à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais a competência para acompanhar a execução orçamentária e a meta de resultado primário das empresas estatais, solicitando, quando conveniente, justificativas e ações corretivas. Somam-se a esses parâmetros os arts. 3º e 4º do Decreto 9.203/2017, que impõem a observância da confiabilidade das informações e da adoção de controles internos baseados em gestão de riscos, além do princípio orçamentário da sinceridade, também denominado princípio da exatidão ou da veracidade, segundo o qual as estimativas devem refletir, com razoável grau de confiança, as condições econômicas, institucionais e operacionais associadas à sua realização.

A persistência desse quadro esteve intrinsecamente ligada, em primeiro lugar, a deficiências metodológicas e de gestão de riscos nas próprias estatais. As metodologias utilizadas para estimar receitas e despesas primárias mostram-se insuficientes para capturar, com precisão razoável, as variáveis operacionais que condicionaram o resultado das empresas ao longo do exercício. Em segundo lugar, contribuíram para a manutenção do problema fragilidades na supervisão e no controle exercidos pela Sest, cuja atuação se concentra na consolidação de dados e na verificação de aspectos formais de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

compatibilidade orçamentária, sem evidência de indução tempestiva e sistemática de ações corretivas e de aperfeiçoamentos metodológicos no processo de planejamento das estatais.

Essas fragilidades não se restringiram à metodologia de elaboração do PDG, mas também trouxeram impactos concretos sobre as ações governamentais. No RARDP do 5º bimestre de 2025, a deterioração das projeções do programa exigiu que o governo central absorvesse o **deficit** excedente por meio de compensação nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o que resultou em necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira na ordem de R$ 3,29 bilhões. Desse total, aproximadamente 91% decorreram da necessidade de compensar o desempenho projetado das estatais. A contenção atingiu órgãos responsáveis por políticas públicas sensíveis, como os Ministérios da Previdência Social e das Cidades, revelando que a baixa acurácia das estimativas do PDG repercute diretamente sobre a execução de despesas discricionárias do orçamento fiscal.

Em perspectiva mais ampla, a recorrência de desvios relevantes entre planejamento e execução comprometeu a eficiência do processo orçamentário, reduziu a previsibilidade das decisões de política fiscal e tende a afetar a credibilidade das informações prestadas pelo governo. Projeções imprecisas podem conduzir tanto à superestimação quanto à subestimação da meta fiscal atribuída ao PDG, prejudicando a adequada alocação de recursos públicos e ampliando o risco de contenções orçamentárias imprevistas ao longo do exercício.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MGI, nos relatórios de auditoria constantes do TC 021.644/2025-0 e do TC 004.539/2026-5, que serão monitoradas em processos específicos.

Diante das irregularidades constatadas, a gravidade e a materialidade da situação impõem, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Ocorrência de desvios entre as projeções utilizadas como referência para a fixação das metas fiscais do Programa de Dispêndios Globais e os resultados apurados na execução financeira pelas empresas estatais federais, aliada a fragilidades de supervisão da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, evidencia lacunas no atendimento da competência estabelecida no art. 39, inciso II, do Decreto 12.102/2024, e representa risco aos pressupostos da gestão fiscal responsável, fundamentados na ação planejada, transparente e focada na prevenção de riscos e na correção de desvios (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000), bem como aos princípios da confiabilidade das informações e da adoção de controles internos (arts. 3º e 4º do Decreto 9.203/2017).

2.3.2.6. Deficiências de governança, transparência e controle nas transações tributárias com utilização de prejuízo fiscal/base de cálculo negativa (PF/BCN) (TC 007.099/2024-0)

Em 2025, a utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa (PF/BCN) da CSLL em transações tributárias permaneceu exposta a fragilidades relevantes de transparência, rastreabilidade e controle. A relevância do tema decorre da natureza declaratória desses saldos, da possibilidade de sua utilização em diferentes instrumentos de regularização tributária e da necessidade de conciliação tempestiva entre os sistemas administrados pela RFB do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Identificaram-se falhas na transparência ativa e na padronização das informações dos acordos. Em 26,3% da amostra de transações individuais de 2023, não houve publicação do acordo no sítio eletrônico da PGFN. Em 42,1% dos termos analisados, faltavam informações essenciais, como valor transacionado, descontos concedidos, montante de PF/BCN utilizado e saldo remanescente. Essas lacunas reduzem a comparabilidade entre acordos, dificultam o controle social e comprometem a auditabilidade dos benefícios concedidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Também foram constatadas fragilidades no acompanhamento das condições pactuadas. Em 57,9% da amostra, as empresas apresentavam parcelas vencidas ou novas inscrições em dívida ativa durante a vigência dos acordos, sem evidência de tratamento uniforme dessas ocorrências. A dificuldade de localizar processos SEI, vincular documentos às transações individuais e reunir tempestivamente dados solicitados em auditoria reforça a deficiência de organização documental e de rastreabilidade gerencial.

No controle do PF/BCN, a principal fragilidade está na ausência de integração funcional entre Sispar, e-Sapli e Integra e-Sapli. Na comparação entre os valores declarados pelas empresas no Sispar e os registros mantidos pela RFB no e-Sapli, 35,71% dos casos analisados apresentaram valores declarados no Sispar superiores aos registrados no e-Sapli. Enquanto a conciliação depender de rotinas manuais, apurações especiais ou comunicações não estruturadas, permanece o risco de utilização de saldos duplicados, inexistentes ou já exauridos.

O quadro é agravado pela insuficiência de validações automatizadas e de mecanismos preventivos capazes de assegurar a unicidade e a consistência dos saldos antes da homologação e do acompanhamento das transações. A existência de saldos antigos, a possibilidade de alterações declaratórias e a complexidade das regras de consumo do PF/BCN exigem controles tempestivos e interoperáveis, compatíveis com a materialidade dos valores envolvidos e com a transversalidade da política de transação tributária.

Essas fragilidades não se limitam a falhas operacionais isoladas. Elas revelam insuficiências de governança, transparência e controle em transações de alta materialidade, com efeitos sobre a confiabilidade das informações utilizadas na negociação, na supervisão e na prestação de contas. Ao restringirem a visibilidade pública e a capacidade de conciliação dos saldos, reduzem a segurança institucional sobre a regularidade e a consistência dos benefícios aplicados nas transações tributárias.

A situação contraria os princípios da legalidade, moralidade, isonomia, eficiência, publicidade e transparência previstos na Constituição Federal, os comandos de transparência ativa da Lei de Acesso à Informação, as diretrizes de governança pública do Decreto 9.203/2017 e os princípios que regem as transações tributárias na Lei 13.988/2020.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e à RFB do Brasil, no relatório de auditoria constante do TC 007.099/2024-0, que serão monitoradas em processo específico.

Diante da gravidade e da materialidade dessas constatações, impõe-se, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Fragilidades de transparência, rastreabilidade e controle nas transações tributárias com utilização de prejuízo fiscal/base de cálculo negativa, evidenciadas por falhas na publicação e padronização de informações essenciais, no monitoramento das condições pactuadas e na conciliação sistêmica dos saldos, em desacordo com os arts. 37, **caput**, e 150, II, da Constituição Federal, com os arts. 7º e 8º da Lei 12.527/2011, com os arts. 3º a 6º do Decreto 9.203/2017 e com o art. 1º, § 2º, da Lei 13.988/2020.

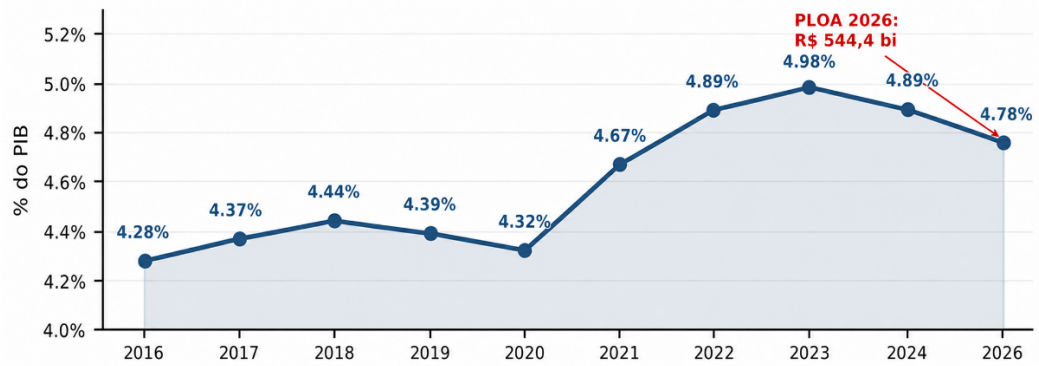
2.3.2.7. Deficiências de governança, transparência e avaliação dos benefícios tributários da União (TC 008.798/2025-7)

Em 2025, a União manteve renúncias tributárias de grande magnitude, com gastos tributários estimados em R$ 544,4 bilhões no PLOA 2025 (4,78% do PIB), sob demonstrativo constitucional apenas parcialmente atendido, baixa cobertura avaliativa e governança incompleta. A transparência, a avaliação e o controle de vigência dessas políticas não acompanharam sua relevância para as contas públicas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

comprometendo a responsabilização e a base informacional para decisões sobre manutenção, revisão ou extinção dos incentivos.

Evolução dos Gastos Tributários Federais (% do PIB), 2016–2025



Fonte: DGT/RFB – Bases efetivas e projeções.

O § 6º do art. 165 da Constituição Federal vem sendo operacionalizado exclusivamente por meio do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) da RFB, que contempla apenas os benefícios enquadrados no conceito restrito de "gasto tributário". Outras renúncias com efeito sobre a receita, enquadráveis no art. 14 da LRF, não são incluídas no demonstrativo. A RFB e o Ministério da Fazenda declararam não mensurar de forma permanente essas renúncias excluídas. O alcance restrito do DGT não é apenas lacuna de transparência: como a LC 224/2025 vinculou as medidas de redução e a vedação a novos incentivos ao demonstrativo do § 6º do art. 165 da Constituição Federal, benefícios fora desse perímetro também não são alcançados por essas regras. Os instrumentos de transparência ativa existentes (DGT, Painel de Renúncias Fiscais da CGU e Painel da Dirbi) não consolidam informações essenciais de cada benefício, como objetivos, público-alvo, órgão gestor e resultados esperados.

Dos R$ 535 bilhões em gastos tributários instituídos há cinco anos ou mais (98% do total), R$ 396,3 bilhões (74%) estavam sem avaliação recente; desses, R$ 197,8 bilhões (37%) jamais haviam sido avaliados. O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) seleciona políticas exclusivamente a partir do DGT, de modo que benefícios fora desse demonstrativo nem sequer ingressam no universo de seleção. A própria avaliação da Zona Franca de Manaus constava como "em elaboração" desde 2019, sem relatório publicado pelo CMAP. A regra de vigência máxima de cinco anos, reiterada nas LDOs desde 2012, também se mostrou inefetiva: dos 389 benefícios instituídos no período, 184 (47%) possuem prazo indeterminado ou superior ao limite. Entre 2021 e 2024 a situação se agravou, com 55% dos novos incentivos criados sem prazo definido. Nenhum órgão dispõe de mecanismo centralizado para consolidar e monitorar esses prazos.

A desarticulação institucional persistiu em 2025. A RFB restringe-se à apuração de efeitos fiscais; o CMAP atua em avaliações pontuais; MF, MPO e Casa Civil atribuem reciprocamente a competência pela coordenação. O modelo de governança proposto pelo GT do CMAS em 2019 não foi efetivamente institucionalizado, mora reconhecida pelo Acórdão 2.101/2025-TCU-Plenário. Embora a LC 224/2025 tenha introduzido diretrizes gerais para concessão, prorrogação e avaliação, o Decreto 12.808/2025 regulamentou apenas o mecanismo de redução, sem disciplinar governança, concessão e avaliação, de modo que o problema permaneceu materialmente presente nas Contas de 2025.

A incompletude do demonstrativo afronta o § 6º do art. 165 da Constituição Federal. A baixa cobertura avaliativa conflita com o dever constitucional de avaliação de políticas públicas (art. 37, § 16, da CF/1988; art. 4º, § 4º, da EC 109/2021) e com as exigências de disciplina fiscal da LRF, reforçadas pela LC 224/2025. A inefetividade do controle de vigência é incompatível com a regra quinquenal reiterada nas LDOs e com o art. 14-A da LRF. A ausência de coordenação institucional não se harmoniza com os princípios de governança pública do Decreto 9.203/2017.

A origem do problema está na combinação entre a utilização do DGT como eixo quase exclusivo de visibilidade das renúncias e a ausência de instância central encarregada de coordenar a política de benefícios tributários. Contribuem para a persistência desse quadro a concepção dos sistemas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

da RFB voltada à arrecadação, a interpretação ampliativa do sigilo fiscal, o escopo restrito do CMAP (limitado a amostras do DGT), a inexistência de mecanismos centralizados de monitoramento de vigência e a assimetria entre a atuação da RFB em proposições do Executivo e sua impossibilidade de interferir em iniciativas parlamentares.

A União chegou a 2025 com renúncias tributárias de grande materialidade sem visão consolidada sobre custo, finalidade, responsáveis e resultados. A subestimação da razão GT/PIB compromete o acompanhamento das metas de redução previstas na EC 109/2021. A perpetuação de benefícios sem comprovação de efetividade e a proliferação de incentivos sem prazo definido ampliam o risco fiscal e o desalinhamento com as prioridades de política pública.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento aos Ministérios da Fazenda e Planejamento, à Casa Civil da Presidência da República e à RFB do Brasil nos relatórios de auditoria constantes dos TC 008.798/2025-7 e TC 016.210/2024-7, que serão monitoradas em processo específico.

Diante das irregularidades constatadas, a gravidade e a materialidade da situação impõem, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Descumprimento parcial do § 6º do art. 165 da Constituição Federal, em virtude da edição de demonstrativo que não abrange todas as renúncias com efeito sobre a receita, aliado à ausência de divulgação integrada de informações essenciais de cada benefício, à baixa cobertura de avaliações periódicas e à inefetividade do controle de vigência, em desacordo com a Constituição Federal, arts. 37, § 16, e 165, § 16, com a Emenda Constitucional 109/2021, art. 4º, § 4º, com a Lei Complementar 101/2000, arts. 14, 14-A e 48, IV, e com os princípios estabelecidos no art. 3º do Decreto 9.203/2017.

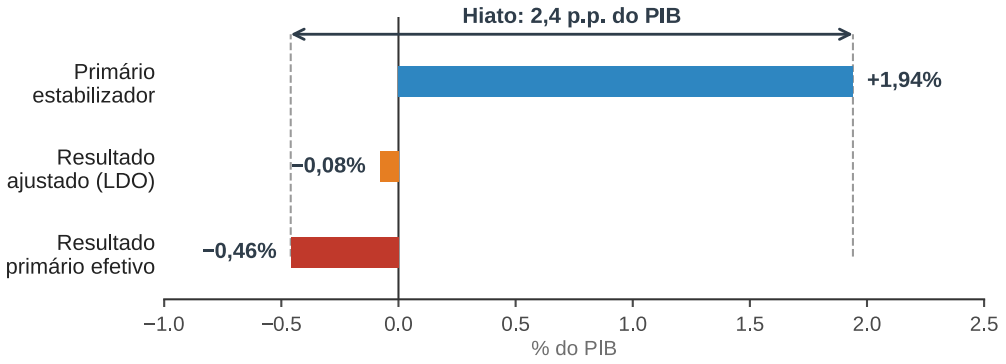
2.3.2.8. Insuficiência do esforço fiscal para estabilização da DBGG/PIB, agravada pela ausência de evidenciação do primário estabilizador no Anexo de Metas Fiscais e por lacunas de transparência das projeções fiscais (TC 022.342/2025-7)

Em 2025, o resultado fiscal do governo central, embora enquadrado na banda de tolerância da meta de resultado primário, mostrou-se materialmente insuficiente para estabilizar o endividamento público, com elevação da DBGG/PIB e hiato relevante em relação ao esforço fiscal requerido. Os instrumentos de planejamento e as projeções fiscais, por sua vez, não evidenciaram o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da dívida no horizonte decenal, comprometendo a base informacional para avaliação da política fiscal pelo Congresso Nacional e pelos órgãos de controle.

O resultado primário do governo central em 2025 registrou **deficit** de R$ 58,69 bilhões (0,46% do PIB). Após deduções legais de R$ 48,68 bilhões, o resultado ajustado correspondeu a **deficit** aproximado de R$ 10,00 bilhões, enquadrado na banda de tolerância da LDO/2025. No mesmo exercício, a relação DBGG/PIB elevou-se de 76,3% para 78,7%. O **superavit** necessário para estabilizar a DBGG/PIB foi estimado em 1,94% do PIB, configurando hiato de esforço fiscal de aproximadamente 2,4 pontos percentuais, sem precedente na última década.

Resultado primário efetivo, resultado ajustado e primário estabilizador da DBGG/PIB em 2025 (% do PIB)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.



Fonte: elaboração própria.

O Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026 não apresenta, de forma explícita, a estimativa do primário estabilizador no horizonte decenal, em desacordo com a obrigação de evidenciação da convergência da DBGG/PIB em dez anos prevista no art. 4º, § 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com isso, compromete-se a comparação objetiva entre as metas propostas e o esforço fiscal efetivamente requerido.

Os Relatórios de Projeções Fiscais apresentam os cenários Referência e Inicial apenas em formato gráfico, sem tabela das trajetórias de DBGG/PIB e de DLGG/PIB em cada cenário, e não incorporam análise de sensibilidade à não materialização das receitas condicionais que sustentam o cenário de Referência. Há lacuna de transparência quanto ao risco associado à dependência dessas receitas na trajetória projetada.

As simulações prospectivas indicam trajetória ascendente da DBGG/PIB até 2029 em todos os cenários, inclusive com cumprimento integral das metas vigentes. No cenário-base, a dívida alcançaria 87,7% do PIB em 2029. Para estabilizá-la em 84,0%, patamar previsto na LDO/2026, seria necessário **superavit** primário médio de 1,6% do PIB, contra a meta de 0,75%, configurando **gap** fiscal de 0,85 ponto percentual. A probabilidade de atingimento dessa meta foi estimada em 42,6%. Em cenário de choque sobre o resultado primário, a DBGG/PIB pode atingir 100,1% do PIB em 2029. Um cenário alternativo de estabilização em 88,0% do PIB exigiria **superavit** primário de 0,7% do PIB, acima da meta de 0,15%.

Registre-se, porém, que a LDO 2025 previu a estabilização da razão DBGG/PIB ainda em 2028, no valor de 79,6%. E, no PLDO 2027, a previsão é que essa estabilização venha a ocorrer em 2030, quando o indicador da dívida totalizaria 87,5%.

Esse quadro é incompatível com o dever constitucional de condução da política fiscal voltada à manutenção da dívida em níveis sustentáveis (CF, art. 164-A), com a exigência de metas de resultado primário compatíveis com a estabilização da DBGG/PIB (LC 200/2023, arts. 1º, § 2º, e 2º, §§ 1º e 4º) e com o dever de gestão fiscal planejada e transparente (LRF, art. 1º, § 1º).

A causa principal reside na fixação de metas de resultado primário efetivas insuficientes para assegurar a estabilização almejada para a dívida pública, sem a correspondente evidenciação, nos instrumentos de planejamento, do esforço fiscal consistente com a estabilização da dívida no horizonte decenal. Ainda que existam normas autorizadoras da dedução de despesas para fins de apuração do resultado primário, compete ao Poder Executivo propor as metas de resultado fiscal que levem à convergência da trajetória da dívida. Também contribuem para a manutenção desse quadro a lacuna de transparência do Relatório de Projeções Fiscais quanto à sensibilidade a receitas condicionais e à formulação de metas fiscais que não internalizam o esforço necessário à estabilização da dívida nos patamares pretendidos.

A conjunção dessas fragilidades compromete a capacidade institucional de avaliação da política fiscal. Sem a explicitação do primário estabilizador e sem parâmetros numéricos de sensibilidade nas projeções oficiais, o Congresso Nacional e os órgãos de controle não dispõem de base objetiva para confrontar as metas fixadas com o esforço requerido, ampliando o risco de postergação de ajustes fiscais estruturalmente necessários.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento à STN, no relatório de auditoria constante do TC 022.342/2025-7, que serão monitoradas em processo específico.

Diante das irregularidades constatadas, a gravidade e a materialidade da situação impõem, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Descumprimento do inciso III do § 5º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000, pela ausência, no Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, de evidenciação do resultado primário compatível com a estabilização da dívida bruta do governo geral/produto interno bruto (DBGG/PIB) no horizonte decenal, associada a metas fiscais insuficientes para essa estabilização e a lacunas de transparência nas projeções fiscais oficiais, em desconformidade com a Constituição Federal, art. 164-A, a Lei Complementar 200/2023, arts. 1º, § 2º, e 2º, §§ 1º e 4º, e a Lei Complementar 101/2000, art. 1º, § 1º.

2.3.2.9. Subavaliação do *deficit* previdenciário do Fundo Constitucional do Distrito Federal no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias constante dos RREOs de 2025

Verificou-se inconsistência na apuração e divulgação do **deficit** previdenciário do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) constante do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2025, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O demonstrativo registrou redução do **deficit** previdenciário de R$ 8.456,6 milhões em 2024 para R$ 3.984,2 milhões em 2025, em valores correntes, associada à redução das despesas previdenciárias empenhadas de R$ 9.554,2 milhões para R$ 5.128,8 milhões (46,3% em termos nominais). Entretanto, levantamentos realizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) indicaram que tal redução não decorreu de diminuição efetiva das despesas previdenciárias, mas da alteração da forma de execução orçamentária dessas despesas.

Constatou-se que despesas relativas a inativos e pensionistas das áreas de educação e saúde do Distrito Federal passaram, em 2025, a ser executadas por meio das ações orçamentárias 00WX (educação) e 00WW (saúde), criadas pela SOF para custeio de despesas com pessoal ativo dessas áreas, utilizando-se, contudo, elementos de despesa próprios para aposentadorias e pensões. Até 2024, tais despesas eram executadas por intermédio das ações 0312 (Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal) e 009T (Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal), classificadas no grupo de natureza de despesa relativo a pessoal e encargos. A reclassificação promovida em 2025 inviabilizou a captura dessas despesas pela metodologia utilizada pela STN para elaboração do demonstrativo previdenciário do RREO e comprometeu a transparência do processo orçamentário, uma vez que despesas com aposentadorias e pensões foram executadas em ações destinadas a pagamento de pessoal ativo. Em consequência, deixaram de ser apropriados aproximadamente R$ 5,3 bilhões em despesas previdenciárias, sendo R$ 3,2 bilhões relativos à educação e R$ 2,1 bilhões à saúde.

Como critérios, observou-se que a elaboração dos demonstrativos fiscais deve atender aos princípios da transparência, da fidedignidade e da evidenciação integral das informações fiscais previstos na Lei Complementar 101/2000, especialmente quanto à situação fiscal e previdenciária dos entes públicos. Também devem ser observados os princípios da evidenciação contábil e da representação fidedigna das informações orçamentárias e fiscais, bem como as disposições constitucionais e legais que disciplinam a destinação dos recursos do FCDF. Ademais, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1.895/2019-Plenário e decisões posteriores (Acórdãos 1.135/2023-Plenário e 1.077/2025-Plenário), já assentou entendimento quanto à impossibilidade de custeio integral e permanente de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação com recursos do FCDF, situação admitida apenas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

em regime de transição gradual. Tal entendimento teve, em juízo de cognição sumária, reforço pelo Supremo Tribunal Federal na ACO 3.565/DF, que reconheceu a adequação do regime de transição estabelecido pelo TCU.

A causa do achado decorre, em síntese, da ausência de alinhamento entre a modelagem orçamentária adotada pela SOF na criação das novas ações orçamentárias e a metodologia empregada pela STN para consolidação e elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do FCDF no RREO. A inexistência de ações específicas para registro das despesas previdenciárias submetidas ao regime de transição e a ausência de adaptação metodológica para identificação dessas despesas nas novas classificações orçamentárias impediram sua adequada captura e evidenciação.

Como consequência, observou-se comprometimento da acuracidade do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do FCDF e redução da transparência quanto ao efetivo resultado previdenciário financiado pelo Fundo, produzindo percepção equivocada de redução estrutural do **deficit** previdenciário. Tal distorção pode prejudicar o acompanhamento do cumprimento do regime de transição aprovado pelo TCU, dificultar o controle social e institucional sobre a utilização dos recursos do FCDF e afetar o processo decisório relacionado à alocação orçamentária pelo Congresso Nacional.

Diante das falhas identificadas na classificação orçamentária e dos riscos decorrentes da não captura integral das despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal nos demonstrativos fiscais da União, situação que pode comprometer a transparência, a fidedignidade e a comparabilidade das informações constantes do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, considera-se cabível, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a expedição de alerta ao Poder Executivo Federal, com vistas a conferir maior confiabilidade e consistência às estatísticas fiscais divulgadas.

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal que a utilização, no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal, de ações orçamentárias destinadas ao pagamento de pessoal ativo para execução de despesas com inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação, sem correspondente adequação das metodologias de consolidação dos demonstrativos fiscais, pode comprometer a transparência e a fidedignidade das informações constantes do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

2.3.3. Opinião Sobre a Conformidade da Gestão Fiscal

2.3.3.1. Opinião com Ressalva

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das não conformidades descritas a seguir, a gestão fiscal da União, no exercício de 2025, observou, em todos os aspectos materialmente relevantes, os limites e parâmetros estabelecidos na Lei Complementar 101/2000 (LRF), na Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) e na legislação correlata aplicável.

2.3.3.2. Base para a Opinião com Ressalvas

Identificamos não conformidades relevantes relacionadas à gestão fiscal. Essas não conformidades, embora não generalizadas, são materialmente relevantes (sob os aspectos quantitativo e qualitativo) e fundamentam a emissão das ressalvas descritas a seguir:

a) Projeções de receitas primárias constantes da lei orçamentária anual de 2025, como a rubrica de Outras receitas administradas pela RFB, superestimada na ordem de R$ 60 bilhões, apresentaram falhas no que diz respeito à observância de normas técnicas e legais e de demonstração

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

válida da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas, em desacordo com a Lei Complementar 101/2000, arts. 1º (princípio da responsabilidade na gestão fiscal), 12 e 48 (princípio da transparência);

b) Concessão, sanção e implementação de renúncias de receitas tributárias sem a demonstração integral dos requisitos constitucionais e legais, caracterizada pela ausência de estimativas de impacto orçamentário-financeiro, de memórias de cálculo detalhadas, de medidas tempestivas de compensação, de definição de metas e objetivos, de designação de órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação dos benefícios e de cláusulas de vigência limitada, em desacordo com o art. 113 do ADCT, com as condicionantes do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e com as exigências dos arts. 129, 130, 132 e 139 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

c) Ocorrência de desvios entre as projeções utilizadas como referência para a fixação das metas fiscais do Programa de Dispêndios Globais e os resultados apurados na execução financeira pelas empresas estatais federais, aliada a fragilidades de supervisão da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, evidencia lacunas no atendimento da competência estabelecida no art. 39, inciso II, do Decreto 12.102/2024, e representa risco aos pressupostos da gestão fiscal responsável, fundamentados na ação planejada, transparente e focada na prevenção de riscos e na correção de desvios (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000), bem como aos princípios da confiabilidade das informações e da adoção de controles internos (arts. 3º e 4º do Decreto 9.203/2017);

d) Fragilidades de transparência, rastreabilidade e controle nas transações tributárias com utilização de prejuízo fiscal/base de cálculo negativa, evidenciadas por falhas na publicação e padronização de informações essenciais, no monitoramento das condições pactuadas e na conciliação sistêmica dos saldos, em desacordo com os arts. 37, **caput**, e 150, II, da CF/1988, com os arts. 7º e 8º da Lei 12.527/2011, com os arts. 3º a 6º do Decreto 9.203/2017 e com o art. 1º, § 2º, da Lei 13.988/2020;

e) Cumprimento apenas parcial do § 6º do art. 165 da Constituição Federal, por demonstrativo de benefícios tributários que não abrange todas as renúncias com efeito sobre a receita, aliado à ausência de divulgação integrada de informações essenciais de cada benefício, à baixa cobertura de avaliações periódicas e à inefetividade do controle de vigência, em desacordo com os arts. 165, § 6º, e 37, § 16, da CF/1988, o art. 4º, § 4º, da EC 109/2021, os arts. 14, 14-A e 48, IV, da LRF, e os princípios estabelecidos no art. 3º do Decreto 9.203/2017; e

f) Descumprimento da Lei Complementar 101/2000, art. 4º, § 5º, III, pela ausência, no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026, de evidenciação do resultado primário compatível com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, associado a metas fiscais insuficientes para essa estabilização e a lacunas de transparência nas projeções fiscais oficiais, em desconformidade com a CF, art. 164-A, a LC 200/2023, arts. 1º, § 2º, e 2º, §§ 1º e 4º, e a LRF, art. 1º, § 1º.

2.4.CAPÍTULO III – RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

2.4.1. Contextualização, Escopo e Metodologia

Este capítulo sintetiza os resultados e as conclusões de seis fiscalizações realizadas pelas unidades deste Tribunal especializadas nas funções de governo selecionadas e uma auditoria nos órgãos centrais de planejamento e orçamento que consolidou os achados de auditorias. Foi avaliada a execução dos programas governamentais previstos na LOA para o exercício de 2025, bem como a adequação da programação orçamentária e do planejamento governamental para os exercícios futuros.

A análise abrangeu a relação entre os instrumentos de planejamento e orçamento — Plano Plurianual 2024-2027, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual de 2025 e 2026 — e a execução das ações governamentais, com ênfase na coerência entre prioridades estabelecidas, alocação de recursos e desempenho das políticas públicas.

O objeto compreendeu, ainda, os mecanismos de planejamento, programação, monitoramento e avaliação utilizados pelos órgãos e entidades responsáveis pela formulação e execução das políticas, bem como os resultados observados em termos de entrega de bens e serviços à sociedade, à luz dos objetivos, metas e indicadores definidos no PPA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

No âmbito da infraestrutura, o objeto compreendeu, adicionalmente, a gestão orçamentária de projetos de infraestrutura, examinando a observância do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige o adequado atendimento dos empreendimentos em andamento antes da inclusão de novos projetos no orçamento, e a suficiência dos instrumentos utilizados para demonstrar esse atendimento.

O objetivo deste capítulo é subsidiar a emissão de opinião quanto ao desempenho da execução dos programas das principais funções de governo selecionados, à luz dos critérios de legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade, bem como quanto ao alinhamento da execução às prioridades e diretrizes estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental.

A materialidade para este eixo de análise foi definida de forma qualitativa, considerando o impacto e a relevância social dos programas avaliados (número de beneficiários, abrangência territorial, essencialidade do serviço público), bem como de forma quantitativa, com base na despesa empenhada nos programas finalísticos previstos no PPA 2024-2027 e na LOA 2025, priorizando políticas com maior materialidade orçamentária e impacto na vida dos cidadãos.

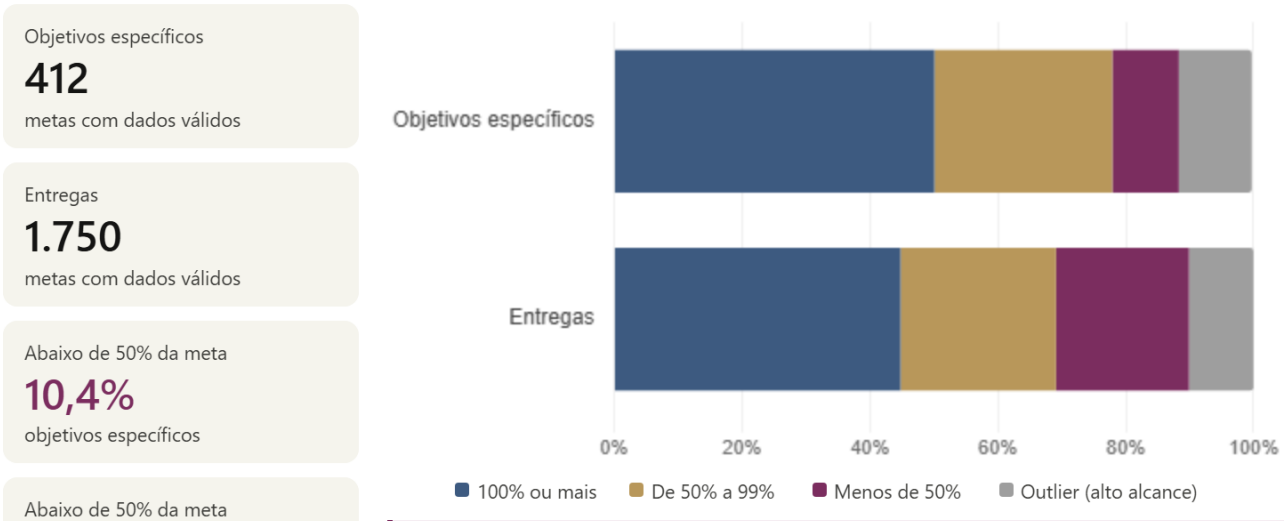
2.4.2. Achados de Auditoria

2.4.2.1. Baixo alcance de metas previstas no Plano Plurianual, associado a limitações na execução orçamentária e na conversão de recursos em entregas

Em 2025, o Plano Plurianual 2024–2027 registrou desempenho aquém do planejado no alcance das metas estabelecidas para o exercício. Apenas 50,1% dos objetivos específicos e 45,1% das entregas atingiram integralmente a meta prevista. Os objetivos específicos constituem declarações quanto aos resultados pretendidos que detalham o objetivo geral dos programas, enquanto as entregas declaram produtos (bens ou serviços) relevantes que contribuem para o alcance de um dado objetivo específico.

Agrava o diagnóstico o fato de 10,4% e 20,8% dos dois atributos, respectivamente, não terem alcançado 50% da meta estipulada para o exercício. Esses percentuais foram apurados após a exclusão dos casos com superação expressiva de metas (**outliers**), que representaram 10% e 11% dos dois tipos de atributos.

Proporção de alcance das metas das entregas e objetivos específicos do PPA 2024-2027 no exercício de 2025

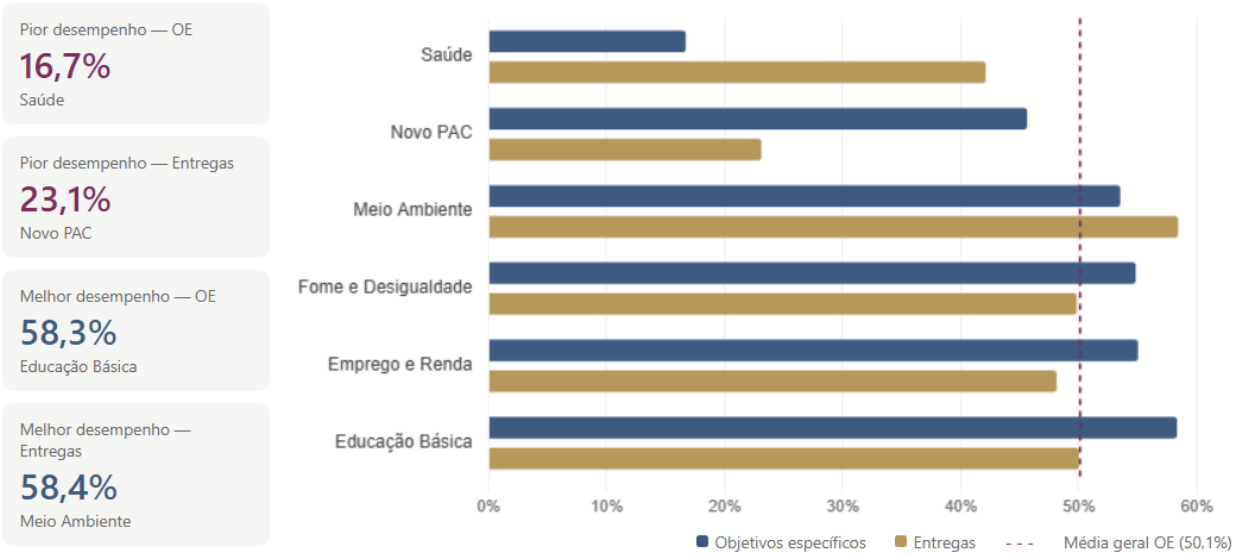


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Fonte: Equipe de auditoria, a partir do Siop, relatório de monitoramento do PPA, exercício 2025.

O desempenho por agenda prioritária revela que a declaração de prioridade pelo Governo não se traduziu em desempenho diferenciado. As proporções de objetivos específicos integralmente atingidos nas agendas prioritárias foram de 53,5%, no Combate ao Desmatamento e 58,3%, na Educação Básica — valores um pouco acima da média geral. Porém, na agenda de Saúde, apenas 16,7% dos objetivos específicos alcançaram a meta estabelecida. A agenda do Novo PAC registrou a menor proporção de metas de entregas atingidas — 23,1%, aproximadamente metade da média geral de 44,8%.

Alcance das metas por agenda prioritária
(Proporção de metas que atingiram 100% ou mais do previsto)

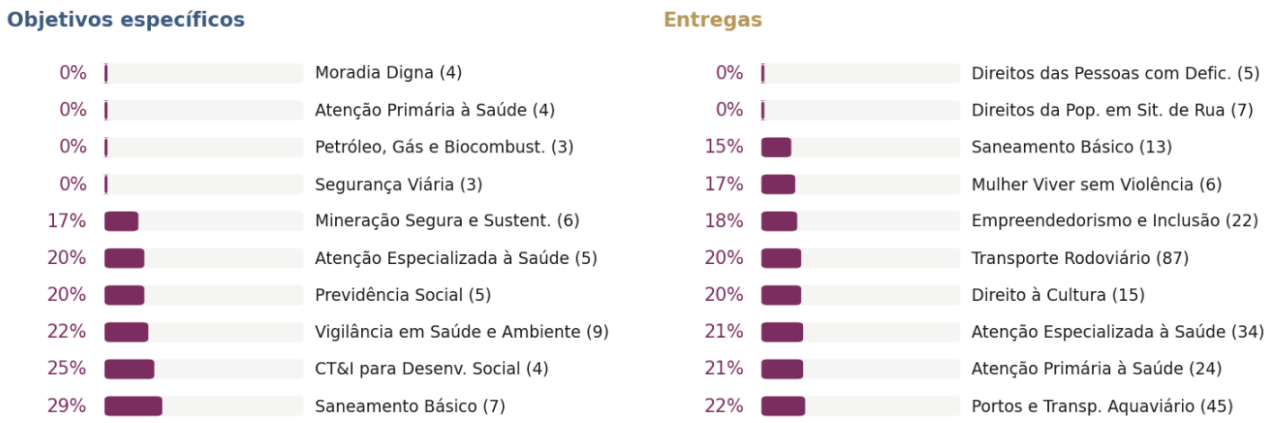


Fonte: Equipe de auditoria, a partir do Siop, relatório de monitoramento do PPA, exercício 2025.

O programa "5119 - Atenção Primária à Saúde" não atingiu a meta em nenhum de seus quatro objetivos específicos, mesmo que nenhum deles meça o resultado em termos de mudança na realidade do público (como estabelece a Lei 14.802/2024): três são relacionados com cobertura de serviços de saúde e o quarto com o número de unidades básicas de saúde estruturadas. Já o programa "5118 - Atenção Especializada à Saúde" alcançou a meta em apenas um dos cinco objetivos específicos, todos relacionados com a ampliação da oferta dos serviços de saúde, sem um indicador que meça melhoria na qualidade de vida ou em dados epidemiológicos. Os dois programas somaram R$ 163 bilhões em dotação orçamentária atualizada em 2025, 63% de todo o recurso disponibilizado para a função saúde. Esses dados evidenciam que, mesmo em áreas com elevada centralidade na agenda governamental, o alcance das metas permaneceu limitado.

Programas com menor proporção de atributos que alcançaram 100% da meta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

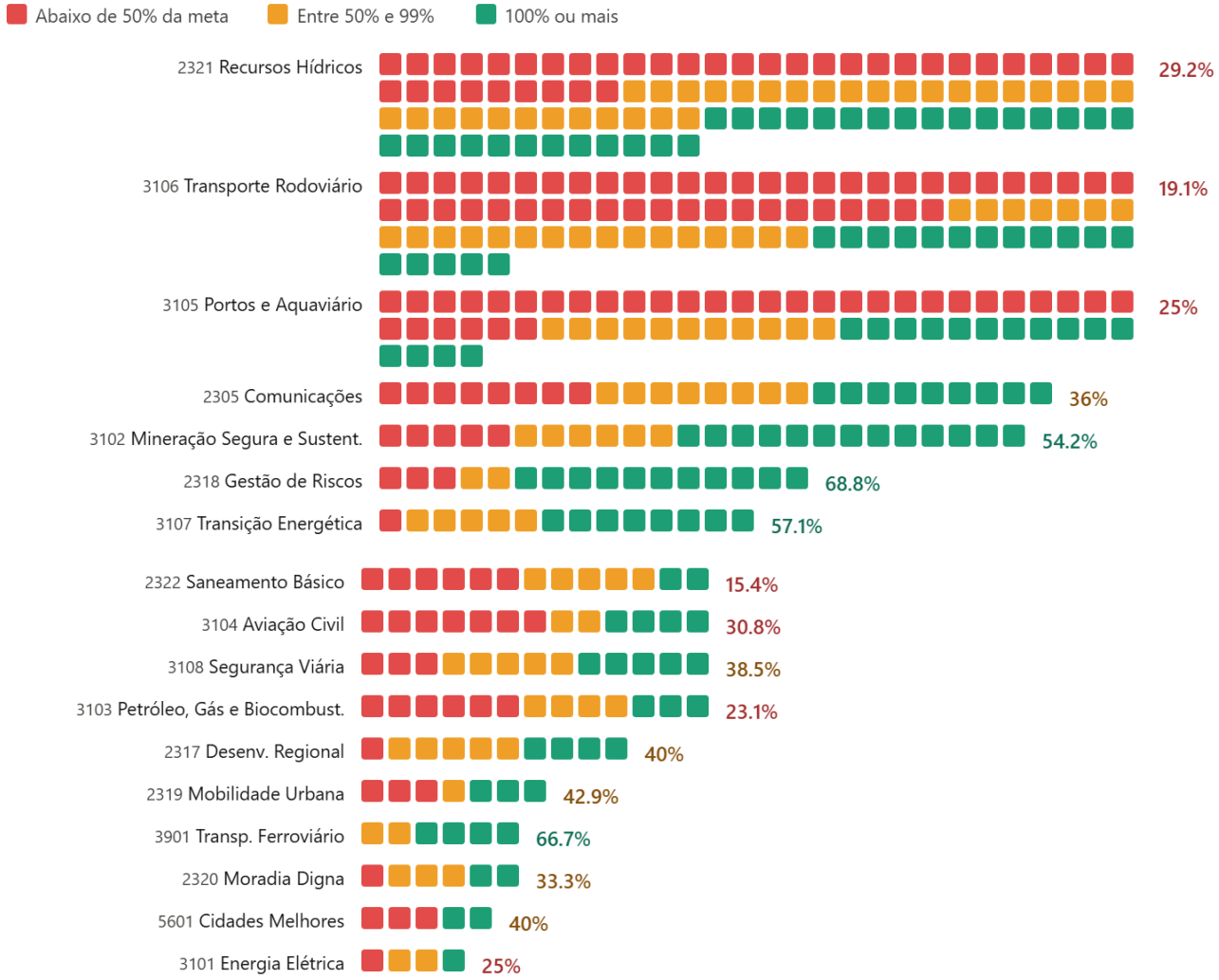


Fonte: Equipe de auditoria, a partir do Siop, relatório de monitoramento do PPA, exercício 2025.

Na infraestrutura, o desempenho das entregas também foi reduzido. A agenda prioritária do Novo PAC registrou 23,1% de entregas integralmente atingidas, percentual significativamente inferior à média geral. O programa de Transporte Rodoviário, que possui o maior número de entregas do PPA e teve R$ 12,5 bilhões autorizados no orçamento de 2025, alcançou integralmente apenas 20% das metas das entregas.

Alcance das metas das entregas nos programas de infraestrutura

(Cada quadrado representa uma entrega do programa)



Fonte: Equipe de auditoria, a partir do Siop, relatório de monitoramento do PPA, exercício 2025.

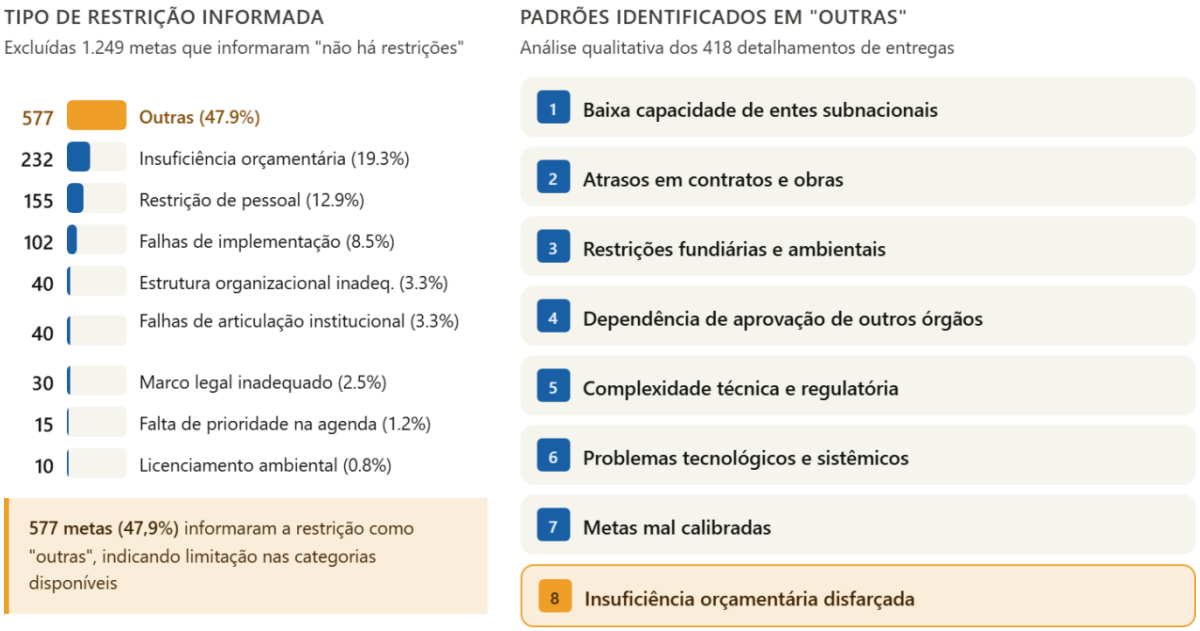
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

As auditorias setoriais aprofundam o diagnóstico com evidências específicas. Na função saúde, a taxa de execução efetiva dos sete programas finalísticos foi de 90,4% — abaixo do parâmetro de referência de 95% adotado pelo **Public Expenditure and Financial Accountability** (PEFA), arcabouço internacional de avaliação que mede a qualidade da gestão das finanças públicas de um país —, com o Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde registrando a menor taxa, de 72,1%. Em 32,2% das ações analisadas, a execução física situou-se abaixo de 95%.

Na função educação, embora 98% dos recursos de investimento tenham sido empenhados, apenas 35% foram liquidados no exercício — descompasso associado à aprovação tardia da LOA e a limitações operacionais na execução. No Programa de Educação Profissional e Tecnológica, dos R$ 4,51 bilhões empenhados, apenas R$ 3,23 bilhões foram liquidados.

Na função assistência social, dezenove das setenta metas apuradas não foram alcançadas, com 6 ações registrando dissociação relevante entre execução financeira elevada e desempenho físico baixo. Na função previdência social, em nove dos dezoito planos orçamentários examinados, identificaram-se situações de não alcance de metas físicas ou divergência relevante entre execução física e financeira sem justificativas técnicas suficientes — como nos indicadores de perícia médica, com execução física de 48,6% para execução financeira de 78,9%, e de gestão de bases de dados previdenciárias, com execução física de 47,9% para execução financeira de 99,8%.

Restrições informadas pelos órgãos



Fonte: Equipe de auditoria, a partir do Siop, relatório de monitoramento do PPA, exercício 2025.

A análise das restrições declaradas pelos próprios gestores no sistema de monitoramento do PPA quantifica os impedimentos à execução. Mais de 50,8% das metas de entregas apresentaram alguma restrição informada. A insuficiência orçamentária foi a categoria mais frequente, com 232 registros. A categoria "Outras", contudo, reuniu 577 registros — equivalentes a 47,9% de todas as restrições declaradas — sem tipificação que permita diagnóstico sistemático. A análise qualitativa desses registros revela padrões recorrentes não captados pelas categorias formais, incluindo baixa capacidade técnica dos entes subnacionais, atrasos por descumprimento de cronogramas e restrições fundiárias e ambientais, além de casos de insuficiência orçamentária classificados indevidamente como "Outras", sugerindo que o número efetivo de restrições orçamentárias pode superar os registros formais.

As causas do baixo desempenho podem ser agrupadas em seis dimensões interdependentes. A primeira é a fragilidade na calibragem das metas, sem evidência de premissas técnicas explícitas ou memória de cálculo. A segunda é a execução orçamentária não tempestiva, decorrente da aprovação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

tardia da LOA 2025, que comprimiu o calendário e concentrou empenhos no segundo semestre, gerando volume expressivo de restos a pagar não processados. A terceira é a baixa capacidade de conversão de recursos em entregas físicas, especialmente em investimentos que dependem de processos licitatórios complexos e transferências a entes subnacionais. A quarta é a baixa capacidade técnica dos entes subnacionais, recorrente nas justificativas de não alcance. A quinta é a dependência crescente de emendas parlamentares, que reduz a previsibilidade da programação e altera a aderência entre planejamento e execução, indicando dependência relevante dessas fontes para o cumprimento de obrigações como o piso constitucional em saúde. A sexta é a insuficiência do monitoramento gerencial, com registros frequentemente genéricos ou não bastantes para subsidiar a tomada de decisão.

Essas situações não atendem ao disposto na Constituição Federal, arts. 37, **caput** (princípio da eficiência) e § 16 (necessidade de realização de avaliação de políticas públicas), art. 165, §§ 1º (definição de diretrizes, objetivos e metas regionalizados), 10 (dever de executar as programações orçamentárias) e 16 (dever de utilizar os resultados das avaliações para a alocação de recursos orçamentários), o que compromete a consecução dos objetivos das políticas públicas.

Os efeitos desdobram-se em quatro dimensões. No plano imediato, podem ocorrer atrasos, execução parcial ou não entrega de bens e serviços públicos, como atendimentos de saúde abaixo dos volumes planejados e obras de infraestrutura com execução incompleta. Essas limitações podem afetar diretamente a população beneficiária. No plano institucional, a capacidade do PPA de atuar como instrumento de orientação da ação pública é reduzida. No plano fiscal, o acúmulo de restos a pagar tende a comprimir o espaço orçamentário dos exercícios seguintes e a perpetuar padrões de baixa execução. Por fim, a combinação de metas mal calibradas, indicadores predominantemente de produto, justificativas insuficientes e elevada concentração de restrições na categoria "Outras" reduz a transparência e a capacidade de **accountability** quanto aos resultados das políticas públicas.

As constatações relativas ao alcance de metas e à execução orçamentária nas funções de governo analisadas foram objeto de tratamento específico nos processos de auditoria conduzidos pelas unidades técnicas responsáveis por cada função setorial, nos quais as propostas de encaminhamento foram formuladas com base nas evidências coletadas e direcionadas aos órgãos gestores competentes.

Diante das falhas e riscos identificados, considera-se que o cenário apresentado impõe, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, a expedição do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo federal sobre o baixo alcance de metas previstas no Plano Plurianual 2024-2027 no exercício de 2025, associado a limitações estruturais na execução orçamentária e na conversão de recursos em entregas, situação que compromete os resultados dos programas e a eficiência das despesas públicas, revelando deficiências no monitoramento gerencial, inadequação dos processos de calibragem de metas e dependência crescente de fontes orçamentárias imprevisíveis, com consequências para a capacidade de planejamento estratégico e a consecução das prioridades governamentais declaradas.

2.4.2.2. Descumprimento do art. 45 da LRF na programação de investimentos em infraestrutura (TCs 022.756/2025-6, 022.852/2025-5 e 021.565/2025-2)

A programação orçamentária do Ministério das Cidades (MCid), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) incluiu novos projetos em 2025 sem que os empreendimentos em andamento e a conservação do patrimônio público estivessem adequadamente atendidos, em desacordo com o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Agrava essa irregularidade o fato de que o relatório encaminhado ao Congresso Nacional para demonstrar a observância da norma não forneceu as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

informações mínimas necessárias ao controle parlamentar — situação que, ao mesmo tempo em que evidencia a ausência de metodologia institucional para aferir o cumprimento do dispositivo, priva o Legislativo dos elementos indispensáveis para avaliar, questionar e, se necessário, corrigir as escolhas de alocação do Poder Executivo.

Na Codevasf, a carteira de projetos de irrigação — de importância estratégica para o Semiárido — soma R$ 4,5 bilhões de custo global, com R$ 1,14 bilhão já empenhado e R$ 3,36 bilhões sem fonte de financiamento definida. Em 2025, a totalidade desses empreendimentos recebeu dotações simbólicas ou nenhuma dotação. Em sentido oposto, novos empreendimentos em fase inicial receberam recursos — coexistência que caracteriza diretamente a vedação do art. 45 da LRF. A irregularidade estende-se à conservação do patrimônio público: das 31 barragens prioritárias sob responsabilidade da empresa, 12 estão em estado de alerta, e a dotação para manutenção alcançou apenas R$ 8,7 milhões em 2025 — valor incompatível com a criticidade do parque.

No Ministério das Cidades, o descumprimento manifestou-se pela expansão da carteira em volume incompatível com a capacidade de execução. Desde 2023, foram firmados contratos que totalizam R$ 57,8 bilhões, dos quais R$ 33,2 bilhões permanecem não empenhados. Com ritmo médio de R$ 3,4 bilhões por ano, o ministério levaria cerca de 10 anos para empenhar integralmente os contratos já celebrados — limiar que o Banco Mundial classifica como carteira severamente sobrecarregada. Em fevereiro de 2026, R$ 700 milhões correspondiam a contratos com medições aprovadas aguardando recursos há mais de 30 dias. No Programa Minha Casa Minha Vida, a taxa de entrega sobre o total contratado com recursos da LOA, no período de 2016 a 2025, alcançou apenas 46,5%.

O Ministério do Planejamento entende que os ajustes firmados com entes subnacionais para execução de obras com recursos federais — classificados como operações especiais — estão fora do escopo do art. 45 da LRF. Essa leitura exclui do monitoramento parcela relevante dos investimentos federais em andamento e não se harmoniza com a finalidade da norma.

O Acórdão 1.357/2026-Plenário reconheceu as dificuldades enfrentadas pelo órgão central de orçamento para estabelecer, no atual estágio de desenvolvimento dos sistemas orçamentários, rotinas automatizadas que permitam identificar prontamente os empreendimentos que devam ser considerados como “projetos em andamento”. Além disso, a data-base eleita pela LDO 2025 para a constituição do rol de “projetos em andamento” foi 31 de maio, posterior, portanto, àquela em que deveria ser encaminhado o próprio PLDO. Apesar das inconsistências apontadas, o TCU observou evolução na qualidade das informações encaminhadas ao Congresso Nacional junto ao PLOA 2026, constantes dos Anexos IX e X e optou por recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República e com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que elaborasse plano de ação com vistas a melhor atender aos ditames do art. 45 da Lei Complementar 101/2000.

Consideradas as restrições operacionais dos sistemas orçamentários, entendeu-se que os órgãos setoriais detêm a responsabilidade de prestar as informações pertinentes para o devido cumprimento do art. 45 da LRF, em linha do que foi determinado ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Codevasf no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.066/2025-Plenário.

Diante da irregularidade constatada, impõem-se, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 291/2017, a anotação da seguinte ressalva nas Contas do Presidente da República:

RESSALVA

Inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual de 2025 pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, sem que os empreendimentos em andamento estivessem adequadamente atendidos e sem que as despesas de conservação do patrimônio público tivessem sido devidamente contempladas, o que contraria o art. 45, **caput**, da Lei Complementar 101/2000.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

2.4.2.3. Fragilidades no planejamento governamental: desalinhamento entre instrumentos de planejamento e programação orçamentária e impropriedades nos indicadores do PPA (TCs 022.756/2025-6, 021.130/2025-6, 021.341/2025-7, 022.479/2025-2, 021.660/2025-5, 021.565/2025-2 e 022.852/2025-5)

O Plano Plurianual 2024-2027 estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas que devem orientar a atuação do Estado brasileiro ao longo do quadriênio. Em 2025, contudo, a fiscalização identificou a ocorrência de dois problemas inter-relacionados que comprometem a função do PPA como instrumento de orientação da ação governamental: a programação orçamentária aprovada e executada divergiu, em diversas funções de governo, das prioridades definidas no plano; e os indicadores utilizados para monitorar os programas não estão, em sua maioria, alinhados à mensuração de resultados, conforme requerido pela Lei 14.802/2024.

No que se refere ao desalinhamento entre planejamento e orçamento, as evidências apontaram para um padrão estrutural presente nas funções auditadas, com manifestações específicas em cada setor. Na função saúde, o Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação — para o qual o PLOA 2025 propôs R$ 4,55 bilhões, em linha com a diretriz do Plano Nacional de Saúde de fortalecimento da soberania tecnológica — foi aprovado na LOA com R$ 1,69 bilhão, redução de 63% em relação à proposta. O Programa de Saúde Indígena registrou dotação inicial 22,1% inferior à LOA 2024, em trajetória inversa à priorização estabelecida no plano setorial. Observou-se, ainda, que o cumprimento do piso constitucional de aplicação mínima em saúde apresenta dependência relevante de emendas parlamentares, cujo volume e destinação não são integralmente determinados pelo planejamento setorial.

Na função educação, a dotação aprovada para a Rede Federal de Educação Profissional e para as universidades federais mostrou-se significativamente inferior às estimativas de necessidade apresentadas por entidades representativas do setor. A dependência de emendas parlamentares para viabilizar investimentos atingiu cerca de 62% do total autorizado para os programas de educação profissional e superior em 2025, com casos em que a participação dessas emendas supera amplamente a dotação originalmente proposta pelo Poder Executivo. Foram identificadas, ainda, situações em que recursos parlamentares financiaram despesas de custeio básico, como energia elétrica, limpeza e vigilância, em razão da insuficiência do orçamento regular de manutenção, indicando que o desalinhamento alcança não apenas os investimentos, mas também a operação das instituições.

Na função assistência social, verificaram-se inconsistências na vinculação de ações orçamentárias aos objetivos do PPA, com a permanência de ação relacionada ao extinto Auxílio Emergencial — benefício encerrado em 2021 — classificada no Programa Bolsa Família, com execução em 2025, sem vinculação identificável aos objetivos específicos do programa. Observou-se, ainda, desalinhamento entre objetivo específico voltado ao empreendedorismo no Cadastro Único e as diretrizes do plano setorial de longo prazo da assistência social, que não contempla esse tipo de intervenção.

Na previdência social, embora tenha sido verificada coerência formal entre objetivos e ações, a execução financeira da função permaneceu fortemente concentrada em despesas obrigatórias, que representaram 99,7% do orçamento do programa e não se vinculam diretamente às estruturas de objetivos, metas e indicadores do PPA, o que limita a capacidade do plano de refletir de forma abrangente o desempenho da política.

O segundo problema — as impropriedades dos indicadores — também se manifesta de forma transversal. A Lei 14.802/2024 define objetivo específico como o "resultado esperado decorrente da entrega de bens e serviços ou de medidas institucionais e normativas", ou seja, alterações na realidade do público-alvo. A fiscalização identificou, entretanto, que os indicadores utilizados estão predominantemente vinculados às camadas de produtos, processos e insumos, mensurando, por exemplo, procedimentos realizados, adesões institucionais ou instrumentos firmados, sem permitir aferir, de forma direta, mudanças na situação do público-alvo. Foram identificados 22 programas finalísticos — distribuídos por 12 ministérios e pela Presidência da República, totalizando 105 objetivos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

específicos —, todos com indicadores situados exclusivamente na camada de produtos. Em muitos casos, os indicadores são bem desenhados e medem ações importantes do governo. Porém, tais indicadores deveriam ser vinculados a entregas do PPA, e não a objetivos específicos, pois esses deveriam medir alguma melhoria na qualidade de vida do cidadão. Nesses 22 programas, não existe um único indicador capaz de avaliar a atuação governamental em termos de efetividade.

Na função saúde, muitos indicadores mensuram a produção de serviços, sem captar de forma sistemática alterações no perfil epidemiológico ou no acesso efetivo da população. Na assistência social, a coexistência de metas amplamente superadas e metas não atingidas indica fragilidades na definição dos parâmetros utilizados, sugerindo que os valores estabelecidos não refletem de forma consistente a capacidade operacional dos programas. No transporte rodoviário, verificou-se formulação de objetivos com múltiplas dimensões não acompanhadas de indicadores correspondentes, o que dificulta a avaliação objetiva do desempenho. Em programas voltados a populações vulneráveis, como os de enfrentamento à violência contra as mulheres e de proteção de crianças e adolescentes, os indicadores concentram-se na mensuração de ações realizadas, sem evidenciar, de forma direta, a evolução das condições de proteção dos beneficiários.

Essas situações contrariam o art. 2º, inciso XI, da Lei 14.802/2024, o Manual Técnico do PPA 2024-2027 e os arts. 165 e 174 da Constituição Federal, que exigem compatibilização entre os instrumentos de planejamento e atribuem ao Estado função de planejamento orientada a resultados. As causas identificadas incluem a rigidez estrutural do orçamento federal, a crescente participação de emendas parlamentares na alocação de recursos — que introduz elementos de descentralização na definição das prioridades — e a ausência de processos institucionais que assegurem que os indicadores definidos na elaboração do plano estejam efetivamente voltados à mensuração de resultados.

Os efeitos manifestam-se em três dimensões. No curto prazo, a alocação de recursos tende a refletir a disponibilidade orçamentária e os mecanismos de indicação parlamentar, com menor aderência às prioridades estabelecidas no planejamento. No médio prazo, a capacidade do PPA de orientar a ação governamental é reduzida, uma vez que indicadores pouco aderentes à mensuração de resultados limitam a utilização do plano como instrumento de avaliação de desempenho. No plano estrutural, a combinação de desalinhamento orçamentário e fragilidades nos indicadores reduz a transparência e a capacidade de **accountability** quanto aos resultados das políticas públicas, dificultando a aferição, por parte do Congresso Nacional, dos órgãos de controle e da sociedade, da efetividade da aplicação dos recursos públicos.

Para a correção da constatação, formularam-se propostas de encaminhamento aos órgãos competentes, nos relatórios de auditoria constantes dos processos TC 022.756/2025-6, 021.130/2025-6, 021.341/2025-7, 022.479/2025-2, 021.660/2025-5 e 021.565/2025-2, que serão monitoradas em processos específicos.

Diante das falhas e riscos identificados, considera-se que o cenário apresentado impõe, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, a expedição do seguinte alerta nas Contas do Presidente da República:

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal que o desalinhamento entre as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 2024-2027, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos planos setoriais e a programação orçamentária aprovada e executada em 2025 nas funções saúde, educação, assistência social, previdência social e infraestrutura, combinado à definição de indicadores de objetivos específicos predominantemente vinculados à camada de produtos, insumos ou atividades no lugar de resultados, representa fragilidade no processo de planejamento, gestão e avaliação das políticas públicas, com potencial impacto negativo sobre a observância dos arts. 165 e 174 da Constituição Federal, do inciso XI do art. 2º da Lei 14.802/2024, do inciso I do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e do dever constitucional de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

avaliação de políticas públicas com divulgação dos resultados alcançados, previsto no art. 37, § 16, da Constituição Federal.

2.4.3. Opinião Sobre o Resultado da Atuação Governamental

2.4.3.1. Opinião com Ressalva

Em nossa opinião, ressalvados os efeitos das deficiências descritas a seguir, a gestão dos recursos públicos federais aplicados nas principais funções de governo, no exercício de 2025, apresentou aderência parcial aos princípios de legitimidade, eficiência e economicidade, bem como às diretrizes do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Foram identificadas fragilidades relevantes na gestão de programas, no monitoramento de metas e na articulação com o planejamento estratégico, as quais comprometem a avaliação da execução e fundamentam a modificação da opinião de auditoria.

2.4.3.2. Base para a Opinião com Ressalvas

As fiscalizações realizadas por meio de auditorias coordenadas entre a AudFiscal e as unidades técnicas especializadas deste Tribunal, bem como os trabalhos de acompanhamento dos instrumentos de planejamento, identificaram fragilidades materialmente relevantes que impactam a avaliação global do desempenho dos programas governamentais.

As áreas fiscalizadas (funções de governo) em conjunto com as unidades especializadas responderam por R$ 1,84 trilhão em dotação orçamentária atualizada, o equivalente a 83% das despesas primárias do orçamento fiscal e da seguridade social, excluídos juros, amortizações da dívida e encargos especiais.

Orçamento Autorizado das Funções de Governo (R$ milhões)

Função	Orçamento	% Orçamento
TC 021.130/2025-6 – Capítulo 3 – AudEducação – Educação profissional e superior	173.616	8%
TC 021.341/2025-7 – Capítulo 3 - AudBenefícios – Previdência	1.103.912	50%
TC 022.479/2025-2 – Capítulo 3 - AudBenefícios – Assistência	291.122	13%
TC 021.660/2025-5 – Capítulo 3 – AudSaúde – Saúde	240.038	11%
TC 022.852/2025-5 – Capítulo 3 - AudUrbana – Urbanismo e Habitação	10.358	0,5%
TC 021.565/2025-2 – Capítulo 3 – AudRodoviaAviação – Transportes	17.541	0,8%
	1.836.587	83%

Fonte: Elaborado pela equipe a partir do Painel de Orçamento da SOF.

Foram identificadas não conformidades relevantes relacionadas à execução dos programas das principais funções de governo. Embora não generalizadas, essas não conformidades são materialmente relevantes (sob os aspectos quantitativo e qualitativo) e fundamentam a emissão de opinião com ressalva, conforme descrito a seguir:

a) Inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual de 2025 pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), sem que os empreendimentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

em andamento estivessem adequadamente atendidos e sem que as despesas de conservação do patrimônio público tivessem sido devidamente contempladas, o que contraria o art. 45, **caput**, da Lei Complementar 101/2000.

2.5. CAPÍTULO IV – AUDITORIA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DA UNIÃO

2.5.1. Contextualização, Escopo e Metodologia

Este capítulo sintetiza os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente denominadas Balanço Geral da União (BGU), referentes ao exercício de 2025. O trabalho foi conduzido como auditoria de grupo, tendo como objeto as referidas demonstrações e o respectivo processo de consolidação, com apoio de auditorias completas e da aplicação de procedimentos específicos sobre as informações patrimoniais, financeiras e orçamentárias dos órgãos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), discriminados na tabela adiante, cujos resultados fundamentaram a opinião de auditoria sobre o BGU.

Os trabalhos contaram com o apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), responsável pela auditoria e certificação de parte dos componentes significativos do BGU, conforme indicado na tabela a seguir, em cumprimento ao inciso IV do art. 74 da Constituição Federal, que atribui ao controle interno a finalidade de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Componentes significativos selecionados para a auditoria do BGU 2025 (R$ bi)

Componente	Instituição Certificadora	Dotação Orçamentária abr./2025	Dotação sobre a LOA	Ativo Total dez./2024	Ativo sobre o BGU
Ministério da Fazenda	TCU	3.161,7	55,23%	4.118,8	51,07%
Ministério da Previdência Social	TCU	1.038,1	18,14%	50,2	0,62%
Ministério da Defesa	TCU	135,0	2,36%	454,5	5,64%
Ministério do Desenv. e Assist. Social	CGU	288,4	5,04%	0,7	0,01%
Ministério da Saúde	CGU	248,0	4,33%	24,2	0,30%
Ministério da Educação	CGU	226,2	3,95%	176,0	2,18%
Ministério do Trabalho e Emprego	CGU	122,7	2,14%	505,0	6,26%
Min. da Integ. e do Desenv. Regional	CGU	42,1	0,74%	318,5	3,95%
Ministério dos Povos Indígenas	CGU	1,3	0,02%	259,2	3,21%
Min. da Gestão e Inov. em Serv. Púb.	CGU	29,0	0,51%	234,9	2,91%
Total dos Componentes	**-**	**5.292,7**	**92,46%**	**6.142,0**	**76,15%**
Total do BGU/OFSS	**-**	**5.724,4**		**8.065,3**	

Fonte: Anexo I da Portaria - TCU 52/2025 e Tesouro Gerencial.

A auditoria teve por objetivo subsidiar a emissão de opinião sobre se as referidas demonstrações apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, as posições patrimonial e financeira consolidadas da União em 31 de dezembro de 2025, bem como o desempenho de suas operações, seus fluxos de caixa e a execução orçamentária do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicáveis ao setor público e com os respectivos marcos legal e regulamentar.

A elaboração e a apresentação do relatório financeiro estão fundamentadas no arcabouço legal, normativo e regulamentar aplicável ao setor público, composto pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 11ª edição, pela Lei 4.320/1964, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas demais normas correlatas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

O conjunto completo das demonstrações contábeis auditadas compreende o balanço patrimonial e o balanço orçamentário consolidados de 31 de dezembro de 2025 e as respectivas demonstrações consolidadas das variações patrimoniais, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo as principais políticas contábeis.

As opiniões de auditoria sobre os componentes e sobre o BGU são formadas com base em níveis de materialidade diferentes, sendo os níveis definidos para os componentes inferiores aos estabelecidos para as demonstrações consolidadas. Dessa forma, distorções consideradas relevantes no nível dos componentes podem não ser no contexto do BGU. Ademais, nos termos do art. 18, § 1º, da Decisão Normativa - TCU 198/2022, alguns resultados das auditorias em componentes podem não ser considerados na formação da opinião sobre o BGU.

Este capítulo contempla apenas as distorções consideradas materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação da opinião sobre o BGU, em consonância com os níveis de materialidade definidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

Outros achados, como não conformidades ou deficiências de controle, não foram incluídos neste capítulo por não configurarem distorções relevantes no nível consolidado ou por não apresentarem natureza transversal que justifique encaminhamento no âmbito das Contas do Presidente da República. Tais achados, contudo, fundamentaram propostas de encaminhamento nos processos de auditoria dos respectivos componentes.

Para fins de determinação da materialidade, adotou-se a despesa orçamentária empenhada como o referencial mais representativo do nível de atividade financeira da União, considerando que a execução das políticas públicas, dos programas e das ações governamentais depende fundamentalmente do orçamento público como fonte de financiamento.

A materialidade global para o BGU foi fixada em R$ 78,93 bilhões, correspondente a 1,38% do total das despesas empenhadas no exercício. A materialidade para execução da auditoria foi estabelecida em R$ 39,46 bilhões (50% da materialidade global), e o limite para acumulação de distorções em R$ 1,97 bilhão (2,5% da materialidade global).

As conclusões que fundamentam o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União estão apresentadas nos tópicos a seguir, organizados nas seções 5.2 (Achados de Auditoria) e 5.3 (Opinião de Auditoria sobre o BGU).

Em cada achado de auditoria, são apresentadas as distorções identificadas e seus efeitos sobre os saldos das contas do Ativo, do Passivo, do Patrimônio Líquido (PL), das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) e das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD), quando aplicável. O efeito agregado desses achados sobre as demonstrações contábeis está refletido na opinião de auditoria.

2.5.2. Achados de Auditoria

2.5.2.1. Distorções de valor

Dívida Ativa da União

2.5.2.1.1. R$ 69,7 bilhões em créditos da dívida ativa da União reconhecidos a menor

(TC 007.978/2025-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Fazenda, subitem 3.1.4)

O cálculo do índice geral de recuperabilidade (IGR) dos créditos inscritos em dívida ativa da União, normativamente estabelecido na Portaria - MF 293/2017, combina métricas que refletem a capacidade de pagamento do devedor e as características dos débitos. Cada métrica recebe um peso de acordo com a relevância de sua influência na estimativa de recuperação de créditos.

Foram constatadas divergências entre os pesos atribuídos às variáveis no **script** de classificação das inscrições e os definidos na regra de negócio formulada pela Procuradoria-Geral da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Fazenda Nacional (PGFN). Essa inconsistência fez com que houvesse "desreconhecimento" indevido de créditos, bem como erro no cálculo do respectivo ajuste para perdas.

Procedeu-se ao recálculo do IGR com base nos parâmetros corretos, seguido do reenquadramento das inscrições conforme o novo índice apurado. Do universo de 31,1 milhões de inscrições, aproximadamente 1,6 milhão apresentava classificação de risco (**rating**) inadequada. A reclassificação dessas inscrições resultou em ajuste de R$ 69,7 bilhões no valor dos créditos a receber apresentado nas demonstrações contábeis, comprometendo a representação fidedigna desses ativos.

As contas afetadas e os efeitos das distorções estão apresentados na tabela a seguir.

Efeitos da distorção nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Créditos a Longo Prazo (Ativo)	69,7	Subavaliação
Resultados Acumulados (PL)	69,7	Subavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Para corrigir a falha e prevenir a recorrência das distorções, formulou-se proposta de encaminhamento ao Ministério da Fazenda no relatório de auditoria do componente, com monitoramento previsto na próxima auditoria do BGU.

Imobilizado

2.5.2.1.2. R$ 19,6 bilhões de depreciações não reconhecidas, R$ 16,9 bilhões de reservas de reavaliação não constituídas e reconhecimento indevido de R$ 10,1 bilhões em perdas e R$ 7,4 bilhões em ganhos, todos relacionados a ativos de infraestrutura

(TC 011.107/2025-1 – Relatório de Auditoria das Demonstrações Consolidadas da União, subitem 3.1.1)

De acordo com a NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, item 21, e o MCASP, 11ª edição, Parte II, subitem 11.2 (p. 223), o reconhecimento e a mensuração dos ativos de infraestrutura seguem a mesma base utilizada para os demais ativos imobilizados. Adicionalmente, a Parte III, subitem 2.4.1, (p. 385), do referido manual ressalta que os ativos da concessão de serviços estão sujeitos à depreciação e à reavaliação como os demais itens do imobilizado.

Desde o exercício de 2021, os acréscimos ou diminuições decorrentes de reavaliações de ativos individuais devem ser compensados dentro da mesma classe de ativo imobilizado (MCASP, 11ª edição, Parte II, subitem 11.4, (p. 229-230). Ademais, a reavaliação líquida positiva de determinada classe, em regra, aumenta a respectiva reserva de reavaliação, enquanto a reavaliação líquida negativa consome a reserva até o limite do saldo existente, devendo o excedente, quando houver, ser reconhecido no resultado do período. Por fim, o item 64 da NBC TSP 07 estabelece que a depreciação deve ser reconhecida no resultado de cada período.

Verificou-se que as reavaliações positivas e negativas de rodovias, ferrovias e eclusas foram reconhecidas no resultado do período, sem a constituição ou utilização das respectivas reservas de reavaliação e sem compensação dentro da mesma classe de ativo. Tal prática encontra-se em desconformidade com os requisitos normativos e resultou na não constituição de R$ 16,9 bilhões em reservas de reavaliação no patrimônio líquido, bem como na afetação indevida do resultado do período em R$ 10,1 bilhões de VPD por perdas com a desincorporação de ativos e em R$ 7,4 bilhões em VPA por ganhos com incorporação de ativos.

Além disso, constatou-se que esses ativos não estão sendo depreciados de acordo com as normas contábeis. Essa omissão compromete a confiabilidade, a utilidade e a representação fidedigna das informações patrimoniais, ao deixar de reconhecer a redução do potencial de geração de serviços decorrente do desgaste, da deterioração e da obsolescência desses bens. Estima-se em R$ 19,6 bilhões o montante de depreciações não reconhecidas relativas a esses ativos de infraestrutura, no exercício de 2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

As contas afetadas e os efeitos das distorções sobre os seus saldos estão apresentados na tabela a seguir.

Efeitos das distorções nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Depreciação, Amortização e Exaustão (VPD)	19,6	Subavaliação
Demais Reservas (PL)	16,9	Subavaliação
Desincorporação de Ativos (VPD)	10,1	Superavaliação
Ganhos com Incorporação de Ativos (VPA)	7,4	Superavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Formulou-se proposta de encaminhamento ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à STN, com vistas ao aprimoramento dos controles internos, de modo a assegurar que os procedimentos de contabilização observem os requisitos normativos e a prevenir distorções relevantes na apresentação das informações contábeis.

2.5.2.1.3. R$ 16,5 bilhões em imóveis mantidos indevidamente como ativos da União

(TC 011.107/2025-1 – Relatório de Auditoria das Demonstrações Consolidadas da União, subitem 3.1.1)

Conforme os subitens 3.10 e 5.6 da NBC TSP Estrutura Conceitual, um ativo deve permanecer reconhecido apenas quando estiver sob controle da entidade, prevalecendo a substância econômica do fenômeno sobre sua forma jurídica.

No caso dos imóveis, o "desreconhecimento" exige a baixa do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) no sistema patrimonial, o que depende de registro ou averbação na matrícula do imóvel no respectivo cartório. Além disso, tal registro ou averbação requer o cumprimento das cláusulas resolutivas e a quitação do valor do título, conforme estabelecem as Instruções Normativas - Incra 99/2019 e 153/2025, que regulamentam, respectivamente, a titulação na reforma agrária e na regularização fundiária.

Constatou-se que lotes integrantes de projetos de assentamento da reforma agrária e imóveis da União no contexto da regularização fundiária já possuem liberação das cláusulas resolutivas e quitação dos respectivos títulos de domínio. Essa situação demonstra que o controle da União sobre tais bens não mais subsiste.

A soma dos valores estimados para cada lote ou imóvel que não deveria permanecer reconhecido, calculada com base nas respectivas áreas e nos preços referenciais aplicáveis, totalizou R$ 16,5 bilhões. Tal distorção compromete a representação fidedigna do patrimônio imobiliário da União.

A tabela a seguir apresenta as contas afetadas e os efeitos da distorção sobre seus saldos.

Efeitos da distorção nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Imobilizado (Ativo)	16,5	Superavaliação
Desincorporação de Ativos (VPD)	3,4	Subavaliação
Resultados Acumulados (PL)	13,1	Superavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Para corrigir as inconsistências e prevenir distorções relevantes nessas informações, formulou-se proposta de encaminhamento ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) com o objetivo de aprimorar os controles internos relacionados ao assunto e assegurar a apresentação adequada da posição patrimonial da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

2.5.2.1.4. R$ 2,4 bilhões em imóveis e R$ 6,7 bilhões em variações patrimoniais reconhecidos indevidamente

(TC 009.129/2025-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, subitem 3.1.2)

Conforme o MCASP, 11ª edição, Parte II, subitem 2.4.1, (p. 162), as variações patrimoniais aumentativas ou diminutivas correspondem, respectivamente, a aumentos ou diminuições na situação patrimonial líquida que não decorram de contribuições ou distribuições aos proprietários.

No que diz respeito a bens imóveis, o reconhecimento de VPA é admitido, entre outras hipóteses, nos casos de doação ou transferência recebida sem encargo, bem como de ganhos na alienação. Por outro lado, operações que não alteram o patrimônio líquido, como fracionamentos ou rearranjos cadastrais, não devem ensejar reconhecimento de VPA ou VPD.

Foram identificados registros indevidos decorrentes de fracionamentos e ajustes cadastrais no Ministério da Defesa, que resultaram no reconhecimento indevido de bens imóveis e de variações patrimoniais, associado à incorporação e desincorporação de RIP referentes aos mesmos imóveis.

Os efeitos das distorções sobre as respectivas contas afetadas estão apresentados a seguir.

Efeitos da distorção nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Imobilizado (Ativo)	2,4	Superavaliação
Ganhos com Incorporação de Ativos (VPA)	6,5	Superavaliação
Desincorporação de Ativos (VPD)	0,2	Superavaliação
Demais Reservas (PL)	2,5	Subavaliação
Resultados Acumulados (PL)	1,4	Subavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Para correção da inconsistência e prevenção de novas distorções, formulou-se proposta de encaminhamento ao Ministério da Defesa e aos Comandos Militares, cujo monitoramento será realizado na próxima auditoria do BGU.

Provisões

2.5.2.1.5. R$ 20,3 bilhões de provisões indevidas relacionados a obrigações já liquidadas

(TC 007.978/2025-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Fazenda, subitem 3.1.6)

O MCASP, 11ª edição, Parte II, subitem 17.2, (p. 293), conceitua provisão como obrigação presente derivada de eventos passados, cuja liquidação se espera que resulte em saída de recursos, com prazo ou valor incertos. Para seu reconhecimento nas demonstrações contábeis, requer-se que seja provável a saída de recursos para a extinção da obrigação.

Adicionalmente, a Portaria Normativa - AGU 68/2022, art. 4º, parágrafo único, inciso II, estabelece que, no caso de provisões para ações judiciais com potencial de gerar riscos fiscais à União, devem ser excluídas da classificação como risco provável as ações para as quais já tenha ocorrido a inscrição em precatório ou o respectivo pagamento.

Ao examinar essas provisões, constatou-se a expedição de precatórios relacionados a indenizações devidas pela União ao setor sucroalcooleiro. Nessas circunstâncias, parcela da provisão para esse risco deixou de representar obrigação de natureza estimada, convertendo-se em obrigação certa, posteriormente liquidada. A manutenção de provisões relativas a obrigações já liquidadas resulta em superavaliação do passivo e afeta indevidamente o resultado e o patrimônio líquido, comprometendo a representação fidedigna das demonstrações contábeis.

Além disso, a distorção identificada afeta a avaliação dos riscos fiscais da União e, consequentemente, o planejamento orçamentário federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

O efeito apurado em 31/12/2025, conforme demonstrado na tabela a seguir, decorre de: i) distorção no saldo de abertura (1º/1/2025), identificada na auditoria do exercício de 2024; e ii) distorção identificada em 2025 associada à expedição de precatórios, deduzido o montante de R$ 5,9 bilhões relativo à retificação de erro indevidamente reconhecida no resultado do exercício.

Efeitos da distorção nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Provisões a Longo Prazo (Passivo)	20,3	Superavaliação
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas (VPA)	5,9	Superavaliação
Resultados Acumulados (PL)	26,2	Subavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Considerando que o subitem 9.3.1 do Acórdão 1.903/2025-Plenário, sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, já aborda a matéria e encontra-se em monitoramento, não se formulou proposta de encaminhamento adicional.

2.5.2.1.6. R$ 6,0 bilhões de provisões mantidas indevidamente e R$ 12,1 bilhões de reversões indevidas de provisões

(TC 007.978/2025-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Fazenda, item 3.1.7)

De acordo com o MCASP, 11ª edição, Parte II, subitem 17.2.2, (p. 296-297), as provisões devem ser reavaliadas na data das demonstrações contábeis, de modo a refletir a melhor estimativa corrente. No âmbito do BGU, as provisões para perdas judiciais e administrativas são atualizadas semestralmente, com base nos critérios estabelecidos na Portaria Normativa - AGU 68/2022.

O MCASP também estabelece os procedimentos contábeis aplicáveis às alterações nas provisões. De um lado, quando deixa de existir incerteza relevante quanto ao valor ou ao prazo de liquidação de um passivo, este deixa de ser classificado como provisão, devendo ser reconhecida a obrigação correspondente. Nessa hipótese, caso o valor da obrigação seja igual, inferior ou superior ao montante anteriormente provisionado, configuram-se, respectivamente, fato permutativo, reversão parcial da provisão ou complementação por meio de VPD. Por outro lado, quando deixa de ser provável a saída de recursos, seja por alteração da classificação do risco ou por decisão favorável ao Erário, a provisão deve ser integralmente revertida.

Identificou-se a manutenção de provisões cuja saída de recursos não é mais considerada provável, em decorrência de revisões de riscos ou de estimativas. Adicionalmente, foram identificados registros em desacordo com os critérios normativos, incluindo: i) reversão de provisões em decorrência da expedição de precatórios; ii) reversão em montante superior ao anteriormente estimado; iii) correção de erro relativo a exercícios anteriores com reconhecimento indevido no resultado do período; e iv) compensação indevida entre constituição e reversão de provisões.

As contas afetadas e os efeitos das distorções estão apresentados na tabela a seguir.

Efeitos das distorções nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Provisões a Longo Prazo (Passivo)	6,0	Superavaliação
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas (VPA)	12,1	Superavaliação
Constituição de Provisões (VPD)	0,3	Superavaliação
Serviços (VPD)	1,1	Superavaliação
Resultados Acumulados (PL)	16,7	Subavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

A manutenção indevida de provisões e o reconhecimento incorreto de suas reversões resultam na superavaliação de passivos e de variações patrimoniais, com reflexos no patrimônio líquido,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

comprometendo a representação fidedigna das informações e a sua utilidade para a avaliação dos riscos fiscais da União e, por consequência, o planejamento orçamentário federal.

Com vistas a corrigir as impropriedades e a prevenir novas distorções, formulou-se proposta de encaminhamento ao Ministério da Fazenda e à Advocacia-Geral da União no relatório de auditoria do componente, com monitoramento previsto na próxima auditoria do BGU.

2.5.2.1.7. R$ 5,8 bilhões de obrigações relativas à novação de dívidas do FCVS reconhecidas a maior

(TC 007.978/2025-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Fazenda, subitem 3.1.5)

As obrigações decorrentes da novação das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) pela União, nos termos do art. 1º da Lei 10.150/2000, são inicialmente registradas nas demonstrações contábeis do fundo como provisões, com reflexos nas demonstrações consolidadas do Ministério da Fazenda (MF) e no BGU. Após a análise de exigibilidade pela Caixa Econômica Federal (CEF), administradora do FCVS, a provisão é desreconhecida nas demonstrações contábeis do fundo e os processos correspondentes são encaminhados à STN para o reconhecimento da obrigação diretamente nas demonstrações do MF, a qual será liquidada por meio da emissão de títulos CVS.

No exercício de 2025, o FCVS "desreconheceu" R$ 26,0 bilhões em provisões, enquanto o MF reconheceu R$ 31,8 bilhões em obrigações. A divergência decorre do reconhecimento, pelo MF, de valores antes do recebimento da documentação encaminhada pela CEF, com base em estimativas. Tal procedimento teve por objetivo mitigar o risco de insuficiência orçamentária para fazer face aos pagamentos decorrentes das novações, considerando que os empenhos são realizados após a validação, pela CEF, dos atributos de titularidade e do montante dos créditos, porém antes das manifestações da STN, da PGFN e da autorização do ministério.

Em consequência, a representação fidedigna dessas informações encontra-se prejudicada, em razão do reconhecimento de obrigações e variações patrimoniais que não atendem aos critérios de reconhecimento aplicáveis.

As contas afetadas e os efeitos das distorções sobre seus saldos estão apresentados na tabela a seguir.

Efeitos da distorção nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Demais Obrigações a Curto Prazo (Passivo)	5,8	Superavaliação
Incorporação de Passivos (VPD)	5,8	Superavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Após comunicação da falha e de seus efeitos, a STN informou ter promovido ajustes em suas rotinas operacionais, os quais foram considerados suficientes para mitigar o risco de recorrência da distorção. Diante disso, não se formulou proposta de encaminhamento sobre a matéria.

Dívida Pública Federal

2.5.2.1.8. R$ 3,8 bilhões de obrigações com financiamentos externos reconhecidas a maior

(TC 009.129/2025-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, subitem 3.1.3)

Conforme a NBC TSP 31 – Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração, itens 9 e 45, e o MCASP, 11ª edição, Parte II, subitem 24.10.2, (p. 367), os passivos financeiros devem ser mensurados ao custo amortizado, refletindo o valor originalmente contratado, acrescido das atualizações aplicáveis e deduzido das amortizações e reembolsos efetuados, de forma a representar o saldo remanescente da obrigação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Identificou-se que os financiamentos contratuais externos no Ministério da Defesa estão superavaliados em R$ 3,8 bilhões, em comparação com os saldos confirmados junto aos bancos credores. A distorção decorre de inconsistências acumuladas ao longo do tempo, relacionadas, principalmente, à atualização cambial, a retenções tributárias e a registros contábeis automáticos.

Os efeitos dessa distorção sobre os saldos contábeis estão apresentados na tabela a seguir.

Efeitos da distorção nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo (Passivo)	1,3	Superavaliação
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo (Passivo)	2,5	Superavaliação
Resultados Acumulados (PL)	3,8	Subavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Para correção da inconsistência, formulou-se proposta de encaminhamento ao Ministério da Defesa e ao Comando da Marinha no relatório de auditoria do componente, a ser monitorada na próxima auditoria do BGU.

Compensação Previdenciária

2.5.2.1.9. R$ 1,4 bilhão em obrigações inexistentes e R$ 15,2 bilhões de *deficit* reconhecido a maior no resultado relacionados à compensação financeira entre regimes previdenciários

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), subitens 3.1.4, 3.1.6 e 3.1.7)

O MCASP, 11ª edição, Parte III, subitem 4.6, (p. 479-484), estabelece que a compensação previdenciária deve ser reconhecida como direito a receber, quando o ente atua como regime instituidor (RI), e como obrigação a pagar, quando atua como regime de origem (RO), abrangendo tanto requerimentos já analisados quanto pendentes no Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), mediante estimativa adequada. Ademais, após o deferimento dos requerimentos, as obrigações do RO devem ser reconhecidas pelos valores brutos.

Foram identificadas discrepâncias nas estimativas relacionadas aos requerimentos pendentes de análise no Comprev, tanto do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União quanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), decorrentes de erros de cálculo e inconsistências de registros.

Adicionalmente, foram identificadas falhas no processo de consolidação das informações do Comprev do RGPS, que resultaram no reconhecimento contábil pelo valor líquido.

Os efeitos das distorções e as contas afetadas estão apresentados na tabela a seguir.

Efeitos das distorções nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Créditos a Curto Prazo (Ativo)	0,5	Superavaliação
Créditos a Longo Prazo (Ativo)	0,9	Subavaliação
Demais Obrigações a Curto Prazo (Passivo)	0,9	Superavaliação
Demais Obrigações a Longo Prazo (Passivo)	0,5	Superavaliação
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA)	5,5	Subavaliação
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)	9,7	Superavaliação
Resultados Acumulados (PL)	13,5	Superavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Considerando que o assunto já foi objeto de deliberação anterior, no subitem 9.3.1 do Acórdão 1.094/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, e se encontra em monitoramento, não se formulou nova proposta de encaminhamento para a questão.

Caixa e Equivalentes de Caixa

2.5.2.1.10. R$ 11,3 bilhões de variações cambiais reconhecidas indevidamente e R$ 0,6 bilhão em equivalentes de caixa reconhecidos a maior

(TC 007.978/2025-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Fazenda, subitem 3.1.1)

O item 27 da NBC TSP 24 – Efeitos das Mudanças nas Taxas de Câmbio e Conversão de Demonstrações Contábeis estabelece que, na data das demonstrações contábeis, os itens monetários em moeda estrangeira devem ser convertidos pela taxa de câmbio vigente na data de fechamento.

No exame dos contratos de câmbio para liquidação futura relativos às operações da dívida pública federal externa (DPFe), constatou-se que os registros em moeda nacional são efetuados na data da contratação, com base na taxa pactuada, e que a atualização cambial é reconhecida apenas no vencimento da obrigação, por ocasião do pagamento.

Em decorrência, as variações monetárias e cambiais não são apropriadas no período a que se referem, resultando no reconhecimento indevido de R$ 7,4 bilhões em VPA e no não reconhecimento de R$ 3,9 bilhões em VPD. Esse procedimento contábil reduz artificialmente o resultado negativo do período em R$ 11,3 bilhões.

Adicionalmente, os saldos patrimoniais encontram-se distorcidos, com superavaliação de R$ 0,6 bilhão em Caixa e Equivalentes de Caixa e subavaliação de R$ 10,7 bilhões em Resultados Acumulados.

Os efeitos das distorções e as contas afetadas estão apresentados na tabela a seguir.

Efeitos da distorção nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Caixa e Equivalentes de Caixa (Ativo)	0,6	Superavaliação
Variações Monetárias e Cambiais (VPA)	7,4	Superavaliação
Variações Monetárias e Cambiais (VPD)	3,9	Subavaliação
Resultados Acumulados (PL)	10,7	Subavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Comunicada sobre a falha e de seus efeitos, a STN informou a adoção de ajustes em suas rotinas operacionais, os quais foram considerados suficientes para prevenir a recorrência da distorção. Diante disso, não houve proposição de encaminhamento sobre o assunto.

Créditos Tributários

2.5.2.1.11. R$ 4,0 bilhões de redução indevida nas variações patrimoniais aumentativas por revisão de créditos tributários em desacordo com o regime de competência

(TC 007.978/2025-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Fazenda, subitem 3.1.3)

O MCASP, 11ª edição, Parte Geral, item 2, (p. 24), e a NBC TSP Estrutura Conceitual, subitem 1.1, definem que as variações patrimoniais devem ser reconhecidas pelo regime de competência, conforme a ocorrência do fato gerador. A Macrofunção Siafi 020333, que orienta quanto aos procedimentos para registro da apropriação de créditos tributários a receber, estabelece, no seu item 9, que devem ser tratados como ajustes de exercícios anteriores aqueles que se referem à mudança de critério contábil ou à retificação de erro imputável a determinado exercício anterior e que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes, devendo tais ajustes impactar diretamente o patrimônio líquido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Contudo, verificou-se a realização de revisões de créditos tributários decorrentes de erros em declarações apresentadas pelos contribuintes, relativas a exercícios anteriores, as quais resultaram em reduções relevantes dos valores originalmente reconhecidos. Tais inconsistências nas declarações apresentadas, associadas a informações incompatíveis com a situação cadastral e com o histórico dos contribuintes, não foram tempestivamente detectadas e corrigidas pelos controles da RFB. Em consequência, houve redução de R$ 4,0 bilhões nas variações patrimoniais aumentativas do exercício, em vez de reconhecimento desses ajustes diretamente no patrimônio líquido, como resultados de exercício anteriores, em desacordo com as normas contábeis supracitadas.

Portanto, os saldos das contas constantes da tabela a seguir, na posição de 31/12/2025, encontram-se distorcidos pelos montantes nela indicados.

Efeitos da distorção nos saldos das demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Contribuições Sociais (VPA)	1,5	Subavaliação
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA)	2,5	Subavaliação
Resultados Acumulados (PL)	4,0	Superavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Para tratar a questão, formulou-se proposta de encaminhamento à Secretaria Especial da RFB no relatório de auditoria do componente.

Processo de Consolidação das Demonstrações Contábeis

2.5.2.1.12. R$ 30,5 bilhões em saldos intragrupo não eliminados na consolidação das demonstrações contábeis

(TC 011.107/2025-1 – Relatório de Auditoria das Demonstrações Consolidadas da União, subitem 3.1.3; e TC 007.978/2025-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Fazenda, subitem 3.1.2)

O § 1º do art. 50 da LRF determina que as operações intragovernamentais sejam excluídas no caso de demonstrações consolidadas. Do mesmo modo, a NBC TSP 17 – Demonstrações Contábeis Consolidadas, item 40 (c), estabelece que ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas, despesas e fluxos de caixa relacionados a transações entre entidades da mesma entidade econômica devem ser integralmente eliminados nas demonstrações consolidadas.

Foram identificados saldos intragrupo não eliminados no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais consolidados, relativos a participações da União em estatais dependentes e a contribuições previdenciárias.

Além disso, não foram eliminados R$ 7,2 bilhões em títulos públicos referentes a operações da dívida pública federal (DPF) com o FCVS e com o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), caracterizadas como transações intraorçamentárias. Esse valor encontra-se reconhecido simultaneamente como direitos e como obrigações no âmbito da entidade econômica consolidada.

Em consequência, a não eliminação dessas transações comprometeu a representação fidedigna das informações patrimoniais e financeiras da União. Os efeitos da manutenção desses saldos intragrupo sobre as contas afetadas estão apresentados na tabela a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Efeitos da manutenção de saldos intragrupo nas demonstrações contábeis de 2025

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Valor	Efeito
Caixa e Equivalentes de Caixa (Ativo)	5,2	Superavaliação
Investimentos e Aplicações Temporárias a Longo Prazo (Ativo)	3,4	Superavaliação
Investimentos (Ativo)	3,3	Superavaliação
Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a Curto Prazo (Passivo)	2,3	Superavaliação
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo (Passivo)	7,2	Superavaliação
Demais Obrigações a Longo Prazo (Passivo)	2,5	Superavaliação
Encargos Patronais (VPD)	6,6	Superavaliação

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi e do Tesouro Gerencial.

Considerando que o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.424/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, já trata do assunto e encontra-se em monitoramento, não houve proposta de encaminhamento para a matéria.

2.5.2.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

Imobilizado

2.5.2.2.1. R$ 3,8 bilhões em despesas com serviços classificadas incorretamente como desincorporação de ativos

(TC 011.107/2025-1 – Relatório de Auditoria das Demonstrações Consolidadas da União, subitem 3.2.1)

De acordo com a NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, itens 19 e 23, os custos incorridos com ativos imobilizados devem ser avaliados segundo os critérios de reconhecimento, que exigem a provável geração de potencial de serviços e a mensuração confiável. Desse modo, gastos usuais de manutenção não devem ser incorporados ao valor contábil do ativo, devendo ser reconhecidos no resultado do período quando incorridos.

Constatou-se que despesas relativas a serviços continuados de manutenção e conservação de rodovias foram inicialmente registradas como obras em andamento, no ativo, sendo posteriormente ajustadas para reconhecimento no resultado do período, atendendo, desse modo, a NBC TSP 07. No entanto, a parametrização da rotina contábil desses ajustes impediu a utilização da conta adequada, resultando no registro na conta de Desincorporação de Ativos, em vez da conta de Serviços.

Tal procedimento resultou em classificação contábil incorreta, com impacto relevante nas demonstrações contábeis de 2025, consistente na superavaliação do saldo de Desincorporação de Ativos e na subavaliação do saldo de Serviços, em R$ 3,8 bilhões.

Para tratamento da questão, formulou-se proposta de encaminhamento ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à STN.

Apresentação das Demonstrações Contábeis

2.5.2.2.2. Contas do balanço patrimonial apresentadas em nível de detalhamento inferior ao exigido pelas normas contábeis

(TC 011.107/2025-1 – Relatório de Auditoria das Demonstrações Consolidadas da União, subitem 3.2.2)

A NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, itens 88-90, estabelece que itens com naturezas distintas e suficientemente relevantes devem ser apresentados separadamente no balanço patrimonial, relacionando um rol de itens que são suficientemente diferentes entre si para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

assegurar a apresentação individualizada. Desse modo, devem ser apresentados em contas separadas, entre outros, os investimentos avaliados pelo método da equivalência patrimonial, os ativos financeiros, que incluem os investimentos avaliados pelo custo, os valores a receber de transações sem contraprestação, como impostos e taxas, e as contas a receber de transações com contraprestação, como empréstimos e financiamentos concedidos.

Adicionalmente, o item 92 da mesma norma estabelece que classes de ativos mensurados por critérios distintos devem ser apresentadas em contas separadas.

No exame do balanço patrimonial das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, constatou-se que as contas de Créditos a Curto Prazo, Créditos a Longo Prazo, Investimentos e Imobilizado estão apresentadas em nível de detalhamento inferior ao requerido pelas normas. No caso do ativo imobilizado, verificou-se a agregação de bens mensurados por critérios distintos, uma vez que os bens imóveis são avaliados pelo modelo da reavaliação, enquanto parcela significativa dos bens móveis é mensurada pelo modelo do custo.

A inobservância dessas regras de apresentação reduz a comparabilidade e a utilidade das informações financeiras e patrimoniais apresentadas nas demonstrações contábeis, além de prejudicar a compreensão pelos usuários, especialmente quanto à distinção entre ativos com naturezas, riscos, graus de liquidez e critérios de mensuração distintos.

Diante disso, formulou-se proposta de encaminhamento à STN para adequação da apresentação das demonstrações contábeis.

2.5.3. Opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União

2.5.3.1. Opinião com ressalva

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I e IV, da Constituição Federal de 1988, e nos termos do art. 1º, inciso III, e do art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), compreendendo os balanços patrimonial e orçamentário consolidados em 31 de dezembro de 2025 e as respectivas demonstrações consolidadas das variações patrimoniais, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo as principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na seção a seguir intitulada "Base para opinião com ressalva", as demonstrações contábeis consolidadas acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, as posições patrimonial e financeira consolidadas da União em 31 de dezembro de 2025, o desempenho consolidado de suas operações, os seus fluxos de caixa consolidados e a execução orçamentária do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

2.5.3.2. Base para Opinião com Ressalvas

Detectamos distorções de valor, de classificação e de apresentação, cujos efeitos nas demonstrações contábeis são relevantes, mas não generalizados, tomados individualmente ou em conjunto, conforme apresentados a seguir:

Distorções de valor

- O **Ativo Total**, apresentado por R$ 8.819.952 milhões, encontra-se subavaliado em R$ 38.851 milhões, em decorrência do efeito líquido das distorções nas contas do Ativo Circulante e do Ativo Não Circulante, conforme detalhado na tabela a seguir.

Distorções no Ativo Total, por conta contábil e grupo

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Caixa e Equivalentes de Caixa	5.780	Não exclusão de saldos intragrupo	5.230
		Ausência de atualização de contratos de câmbio	550
Créditos a Curto Prazo	505	Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária	505
Subtotal – Ativo Circulante			**6.285**

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Créditos a Longo Prazo	(70.673)	Erro no script de classificação de risco dos créditos da dívida ativa	(69.750)
		Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária	(923)
Imobilizado	18.849	Manutenção indevida de imóveis pertencentes a beneficiários da reforma agrária e da regularização fundiária	16.479
		Erros no reconhecimento de imóveis fracionados	2.370
Investimentos e Aplicações Temporárias	3.398	Não exclusão de saldos intragrupo	3.398
Investimentos	3.291	Não exclusão de saldos intragrupo	3.291
Subtotal – Ativo Não Circulante			**(45.135)**
Total – Ativo			**38.851**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

- O **Passivo Total**, apresentado por R$ 15.599.898 milhões, encontra-se superavaliado em R$ 49.394 milhões, em decorrência do efeito agregado das distorções nas contas do Passivo Circulante e do Passivo Não Circulante, conforme detalhado na tabela a seguir.

Distorções no Passivo Exigível, por conta contábil e grupo

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Demais Obrigações a Curto Prazo	6.779	Inconsistência na novação de dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais	5.830
		Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária	949
Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Curto Prazo	2.326	Não exclusão de saldos intragrupo	2.326
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	1.320	Inconsistências em financiamentos contratuais externos	1.320
Subtotal – Passivo Circulante			**10.425**

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Provisões a Longo Prazo	26.340	Manutenção de provisões já quitadas após a expedição de precatórios	20.290
		Manutenção de provisões cuja saída de recursos não é mais provável	6.050
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	9.700	Não exclusão de saldos intragrupo	7.230
		Inconsistências em financiamentos contratuais externos	2.470
Demais Obrigações a Longo Prazo	2.929	Não exclusão de saldos intragrupo	2.457
		Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária	472
Subtotal – Passivo Não Circulante			**38.969**
Total – Passivo Exigível			**49.394**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

- O **Patrimônio Líquido** apresenta saldo negativo, caracterizando **Passivo a Descoberto** de R$ 6.779.946 milhões. Sobre esse montante, identificaram-se distorções de R$ 94.649 milhões, decorrentes do efeito líquido das distorções detectadas nas contas de Resultados Acumulados e Demais Reservas, conforme detalhado na tabela a seguir.

Distorção no Patrimônio Líquido, por conta contábil

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Resultados Acumulados	(75.279)	Distorção no saldo inicial de 2025 relacionada a exercícios anteriores	(97.903)
		Distorção no resultado patrimonial do período referente aos efeitos nas variações patrimoniais aumentativas e diminutivas	22.624
Demais Reservas	(19.370)	Ausência de reconhecimento das reservas de reavaliação referentes aos ativos de infraestrutura	(16.920)
		Erros no reconhecimento de imóveis fracionados	(2.450)
Total – Patrimônio Líquido			**(94.649)**

- As **Variações Patrimoniais Aumentativas**, apresentadas no montante de R$ 4.222.952 milhões, estão superavaliadas em R$ 29.749 milhões, em razão do efeito líquido das distorções nas contas apresentadas na tabela a seguir.

Distorções nas Variações Patrimoniais Aumentativas, por conta contábil

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas	18.020	Registros referentes à expedição de precatórios ou em valores superiores ao estimado	12.130
		Correção de erro relativo a exercícios anteriores com efeito no resultado do período	5.890
Ganhos com Incorporação de Ativos	13.928	Rotina inadequada de reavaliação dos ativos de infraestrutura	7.448
		Erros no reconhecimento de imóveis fracionados	6.480
Variações Monetárias e Cambiais	7.360	Manutenção de contratos de câmbio a taxas desatualizadas	7.360
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	(8.019)	Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária	(5.479)
		Revisão de créditos tributários em desacordo com o regime de competência	(2.540)
Contribuições Sociais	(1.540)	Revisão de créditos tributários em desacordo com o regime de competência	(1.540)
Total – Variações Patrimoniais Aumentativas			**29.749**

- As **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas pelo montante de R$ 5.045.488 milhões, estão superavaliadas em R$ 7.125 milhões, em razão do efeito líquido das distorções nas contas apresentadas na tabela a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Distorções nas Variações Patrimoniais Diminutivas, por conta contábil

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	9.741	Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária	9.741
Desincorporação de Ativos	6.965	Rotina inadequada de reavaliação dos ativos de infraestrutura	10.126
		Erros no reconhecimento de imóveis fracionados	240
		Manutenção indevida de imóveis pertencentes a beneficiários da reforma agrária e da regularização fundiária	(3.401)
Encargos Patronais	6.627	Não exclusão de saldos intragrupo	6.627
Incorporação de Passivos	5.830	Inconsistência na novação de dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais	5.830
Serviços	1.120	Reversão indevida de provisões na expedição de precatórios	1.120
Constituição de Provisões	340	Erros nas revisões de riscos ou estimativas de provisões	340
Depreciação, Amortização e Exaustão	(19.598)	Ausência de depreciação dos ativos de infraestrutura	(19.598)
Variações Monetárias e Cambiais	(3.900)	Manutenção de contratos de câmbio a taxas desatualizadas	(3.900)
Total – Variações Patrimoniais Diminutivas			**7.125**

- Devido ao efeito líquido das distorções nas Variações Patrimoniais Aumentativas e nas Variações Patrimoniais Diminutivas, o valor absoluto do **Resultado Patrimonial do Período**, negativo em R$ 822.536 milhões, encontra-se subavaliado em R$ 22.624 milhões.

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

- Nas **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas por R$ 5.045.488 milhões, há R$ 3.769 milhões de despesas com Serviços que estão classificados incorretamente como Desincorporação de Ativos.
- No **Ativo Total**, as contas de Créditos a Curto Prazo (R$ 283.051 milhões), Créditos a Longo Prazo (R$ 2.553.359 milhões), Investimentos (R$ 1.031.283 milhões) e Imobilizado (R$ 2.688.169 milhões) estão apresentadas em nível de detalhamento inferior ao exigido pela NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis.

Principais assuntos de auditoria

Principais assuntos de auditoria são aqueles que, em nosso julgamento profissional, foram os mais significativos em nossa auditoria do exercício corrente. Esses assuntos foram tratados no contexto de nossa auditoria e na formação da opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas auditadas e, portanto, não expressamos uma opinião separada sobre esses assuntos. Além daqueles descritos na seção "Base para opinião com ressalva", determinamos que os assuntos descritos abaixo são os principais assuntos de auditoria a serem comunicados em nosso relatório.

Dívida Pública Federal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

A DPF, apresentada nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União nas rubricas Empréstimos e Financiamentos, de curto e longo prazos, e divulgada na Nota Explicativa 11, compreende a dívida interna, oriunda da emissão de títulos no mercado doméstico, e a dívida externa, decorrente da emissão de títulos no mercado internacional e de operações com organismos multilaterais e bilaterais.

A DPF representa parcela substancial das obrigações da União e constitui elemento central para a avaliação de sua posição fiscal e patrimonial. Sua relevância decorre não apenas da magnitude dos valores envolvidos, mas também da complexidade de sua estrutura e da importância de sua adequada divulgação para a transparência das contas públicas e para a formulação de políticas fiscais. Adicionalmente, as informações relativas à DPF subsidiam instrumentos oficiais de prestação de contas, como o Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (RMD) e as estatísticas fiscais divulgadas pelo Banco Central do Brasil.

Em razão de sua relevância quantitativa e qualitativa, bem como dos julgamentos significativos envolvidos no seu processo de mensuração e classificação, especialmente quanto à segregação entre obrigações de curto e de longo prazos, em contexto de rolagem contínua da dívida mobiliária, a DPF foi considerada um dos principais assuntos de auditoria deste exercício.

Como a auditoria tratou o assunto

Os procedimentos de auditoria executados sobre a DPF incluíram:

- a conciliação dos saldos apresentados nas demonstrações contábeis com os registros do Siafi e de sistemas auxiliares da Secretaria do Tesouro Nacional;
- o recálculo do estoque da dívida mobiliária interna e externa, das atualizações monetárias, dos juros, das variações cambiais do período e das amortizações decorrentes de pagamentos de cupons;
- a confirmação externa dos saldos da dívida contratual junto aos organismos credores;
- a análise da classificação das obrigações entre curto e longo prazos;
- a avaliação da conformidade das práticas contábeis adotadas com as normas aplicáveis ao setor público, em especial quanto ao reconhecimento, à mensuração e à classificação dos financiamentos internos e externos; e
- a análise da clareza e da completude das divulgações constantes da Nota Explicativa 11, com base nos requisitos de evidenciação previstos nas normas de contabilidade aplicadas ao setor público e nas diretrizes de transparência fiscal.

No curso da auditoria, identificaram-se distorções não corrigidas relacionadas a esse assunto. Tais distorções, contudo, não foram consideradas relevantes, individualmente ou em conjunto, para as demonstrações contábeis tomadas como um todo.

Passivos atuariais

Os passivos atuariais, registrados nas rubricas Provisões a Curto e a Longo Prazo e divulgados na Nota Explicativa 14 às Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, referem-se às obrigações relacionadas a benefícios pós-emprego concedidos a servidores públicos, em especial aposentadorias e pensões no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), bem como às obrigações associadas ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA). Os seus valores decorrem de avaliações atuariais baseadas em premissas econômicas e demográficas e refletem compromissos de longo prazo assumidos pela União.

A relevância dos passivos atuariais decorre da magnitude dos valores envolvidos, da complexidade inerente à sua mensuração, do elevado grau de julgamento requerido na definição e atualização das premissas, como taxa de desconto, tábuas de mortalidade, expectativa de vida, crescimento salarial e demais hipóteses atuariais, e do impacto potencial na avaliação da sustentabilidade fiscal e da posição patrimonial da União. Além disso, a adequação e a completude das divulgações são essenciais para assegurar transparência e permitir adequada compreensão dos principais fatores de risco e sensibilidade associados às estimativas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Em razão da materialidade dos saldos, da sensibilidade às premissas adotadas e da relevância das divulgações relacionadas ao tema, os passivos atuariais foram considerados um dos principais assuntos de auditoria do exercício.

Como a auditoria tratou o assunto

Os procedimentos de auditoria executados sobre os passivos atuariais incluíram:

- a avaliação da metodologia atuarial e da razoabilidade das principais premissas econômicas e demográficas adotadas, bem como testes sobre a integridade e a consistência dos dados utilizados;
- o desenvolvimento de um intervalo de valores (estimativa independente) para avaliação da razoabilidade das estimativas dos valores reconhecidos pela administração;
- a análise da classificação dos passivos entre curto e longo prazos, considerando os fluxos esperados de liquidação; e
- a avaliação da clareza e da completude das divulgações, à luz dos requisitos de evidenciação aplicáveis.

Com base nas evidências obtidas por meio dos procedimentos executados, acima resumidos, concluiu-se que as premissas, os dados, a metodologia e as divulgações relacionadas aos passivos atuariais são aceitáveis no contexto das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União tomadas em conjunto.

O monitoramento das recomendações exaradas nas CPR de exercícios anteriores é feito na sequência:

3. APÊNDICES

Os apêndices das Contas do Presidente da República de 2025 referem-se à metodologia de auditoria, ao monitoramento das recomendações de exercícios anteriores, à listagem dos trabalhos que embasaram achados, ressalvas, alertas e opiniões.

3.1.Apêndice 1 – Monitoramento de Recomendações de Exercícios Anteriores

3.1.1. Contextualização

O monitoramento das recomendações emitidas pelo TCU em exercícios anteriores continua a ser realizado anualmente neste apêndice, permitindo a avaliação da evolução das providências adotadas pelo Poder Executivo em atendimento ao art. 243 do Regimento Interno do TCU. Em conformidade com boas práticas, novas recomendações não são mais formuladas no corpo do Parecer Prévio, mas sim nos acórdãos dos processos de fiscalização originários que subsidiam o relatório, constando deste relatório apenas as ressalvas às opiniões de auditoria. Espera-se que este apêndice seja eliminado ao longo do tempo, conforme as recomendações sejam implementadas.

O monitoramento realizado revelou que persistiam 17 recomendações pendentes de implementação, provenientes dos exercícios de 2016 a 2023 (15 em implementação e 2 não implementadas). Adicionalmente, foram incorporadas 6 novas recomendações exaradas nas Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2024, totalizando 23 deliberações a serem monitoradas e acompanhadas no exercício de 2025.

A tabela abaixo sintetiza o status de atendimento das recomendações de exercícios anteriores, acrescidas das novas deliberações de 2024.

O Tribunal observou que havia 23 recomendações pendentes de exercícios anteriores (2015 a 2024), das quais 10 (43,5%) foram totalmente implementadas, 12 (52,2%) estavam em implementação e 1 (4,3%) não foi implementada.

O Tribunal considera que a implementação de 10 recomendações reflete o esforço dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal para aprimorar a gestão. No entanto, é necessário que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

administração adote providências para atender às 12 recomendações pendentes, com foco naquelas cujas implementações demandarão mais tempo devido à sua complexidade.

Status de implementação das recomendações, por exercício

Recomendações	2016	2017	2020	2021	2022	2023	2024	Subtotal
Implementada	0	1	2	2	0	2	3	10
Em implementação	2	0	6	0	1	0	3	12
Não implementada	0	0	1	0	0	0	0	1
Total	2	1	9	2	1	2	6	23

Fonte: elaboração própria.

Importante destacar que, com o novo modelo de relatório, conforme já detalhado na seção 2.1.1, não mais haverá encaminhamentos com recomendações a serem monitoradas no âmbito da elaboração do relatório e parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República. Todas as recomendações serão objeto de encaminhamentos e monitoramentos em processos específicos.

3.1.1.1. Detalhamento das Recomendações

A tabela a seguir detalha as 17 recomendações de exercícios anteriores que permanecem com status “Em Implementação” ou “Não Implementada”, acrescidas das 6 novas recomendações exaradas no Acórdão das Contas de 2024, totalizando 23 itens monitorados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Detalhamento do status de implementação das recomendações em 2025

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
1	2016	1.320/2017-P	Ao Incra que corrija a divergência de dados entre o quantitativo da área destinada à reforma agrária, constante do Sipra, e do seu acervo fundiário, disponibilizado na internet, promovendo os ajustes que se fizerem necessários à completa exatidão da informação sobre a área dos seus bens imóveis.	Em 2023, o Incra instituiu um plano de ação para corrigir inconsistências entre o SIPRA e o acervo fundiário, abordando duplicidades, atualização de códigos e perímetros, e definição de perímetros para assentamentos com mais de um atribuído. No âmbito da execução do plano de ação, foram realizadas diversas correções no Sipra, sendo que centenas de retificações de dados de projetos de assentamento são realizadas anualmente em decorrência de ajustes de área, de perímetro, de capacidade ou de atualização de informações oficiais.	Apesar do contínuo aprimoramento do sistema, a deliberação ainda está em fase de implementação.	Em implementação. Monitorar no ano seguinte.
2	2016	1.320/2017-P	Aos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, da Cultura e do Esporte e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que tomem as medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos seus bens móveis, nos termos do disposto no subitem 7.3 da parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Procedimentos Contábeis Patrimoniais).	Em relação ao exercício de 2025, uma quantidade superior a 10.000 bens móveis foi inventariada, de modo que a sua reavaliação patrimonial ainda estava em andamento. Após a conclusão dessa fase, o registro no Siads será realizado e a depreciação será calculada de forma automática pelo sistema. 672 bens foram registrados no Siads pelo Ministério da Cultura, os quais se encontram com a depreciação em andamento.	Segundo as demonstrações contábeis de 2024 do Ministério da Cultura (MinC), não houve reconhecimento da depreciação dos bens móveis no Ministério da Cultura e no Fundo Nacional de Cultura, pois a elaboração de inventário após a cisão do Ministério do Turismo e a implantação do Sistema Integrado de Administração de Serviços (Siads) não haviam sido concluídos. Como o novo prazo para o atendimento integral da	Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
					recomendação é 30/6/2026, conforme o Ofício 4/2026/CAMP/CGRL/SGII/SE/ MinC, a deliberação está em fase de implementação.	
3	2017	1.322/2018-P	À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e respectivas Superintendências Regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea "c", da Portaria-Incra/P49/2017 (Regimento Interno do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União.	No exercício de 2023, o Incra atualizou as Planilhas de Preços Referenciais de Terras para a posição de dezembro de 2022, com o intuito de reavaliar a estimativa de valor da terra nua dos imóveis rurais registrados na autarquia. Além disso, publicou, em dezembro de 2025, o Atlas do Mercado de Terras 2025, que contém as Planilhas de Preços Referenciais para cada região do país.	Considerando que o Incra procedeu à atualização das planilhas de preços referenciais e que a validade dos preços referenciais está de acordo com a Instrução Normativa - Incra 116/2022, art. 10, § 1º, constata-se que a recomendação está implementada.	Implementada. Não monitorar no ano seguinte.
4	2020	1.515/2021-P	À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que: a) quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais	O MGI (Nota Informativa SEI 45619/2025/MGI) informou que promoveu ajustes sistêmicos no Transferegov.br, estruturando campos específicos para registro de indicadores relativos às emendas RP-9 ainda em restos a pagar, estando a infraestrutura tecnológica apta à disponibilização pública. Contudo, a alimentação e	Embora a adequação tecnológica do Transferegov.br tenha sido concretizada, a recomendação ainda não foi integralmente atendida, pois a alimentação dos dados pelos órgãos setoriais executores permanece pendente. Em 2022, o STF declarou a inconstitucionalidade das emendas RP-9 (ADPFs 850, 851,	Em implementação. Não monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral (RP-9); b) quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, **caput**, e 163- A da Constituição Federal e com os arts. 3º da Lei 12.527/2011 e 48 da Lei Complementar 101/2000.	atualização dos dados dependem do envio de informações pelos órgãos setoriais executores, ainda não consolidadas.	854 e 1.014), determinando publicidade dos dados de execução. A matéria já é objeto de acompanhamento específico no TC 014.379/2021-0, razão pela qual se propõe a exclusão da recomendação do monitoramento futuro das Contas.	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
5	2020	1.515/2021-P	À Casa Civil da Presidência da República e ao Ibama: a) reconhecer os créditos a receber provenientes da constituição definitiva das multas decorrentes de autos de infração emitidos pela Autarquia, bem como eventual conta de ajuste para perdas, procedendo à conciliação periódica entre os créditos a receber com os créditos inscritos na conta de dívida ativa não tributária.	O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) informou que o Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafi) carece de um **status** específico para a constituição definitiva de débitos, dificultando a extração de dados e a conciliação. Para solução, há proposta de criação desse **status** e desenvolvimento de painéis de BI para consolidar informações. Contudo, a implementação foi adiada devido à priorização de outras demandas, como integrações com o Banco do Brasil e o Sapiens Dívida.	Deliberação encontra-se em fase inicial de implementação.	Em implementação. Monitorar no ano seguinte.
6	2020	1.515/2021-P	À Casa Civil da Presidência da República e ao Banco Central, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, para que realizem estudo sobre a natureza e a necessidade de reconhecimento e consolidação das informações patrimoniais, orçamentárias, financeiras e atuariais do Fundo de Assistência ao Pessoal (Faspe) e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) no Balanço Geral da União.	A Coordenação-Geral de Contabilidade da União informou que a STN e o BCB divergiram sobre a consolidação das informações do Fundo de Assistência ao Pessoal (Faspe) no Balanço Geral da União (BGU), levando o caso ao TCU para análise (TC 001.448/2022-6). Quanto ao Proagro, STN e BCB continuam realizando estudos e tratativas relacionados à integração das informações contábeis.	A deliberação visava exclusivamente à realização de estudos. Apesar de divergências relacionadas ao Faspe e à pendência na consolidação das informações contábeis do Proagro, ambos os órgãos realizaram as recomendações estabelecidas. Dessa forma, a deliberação foi implementada.	Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
7	2020	1.515/2021-P	À Casa Civil da Presidência da República e ao Banco Central do Brasil: a) registrar no Siafi, em unidade vinculada ao OFSS, todos os créditos inscritos em dívida ativa (incluindo os parcelados) que não sejam relacionados ao Orçamento de Autoridade Monetária; e b) instituir metodologia para o cálculo de ajuste para perdas relacionado aos créditos inscritos em dívida ativa, que considere, minimamente: b.1) o fluxo de recebimento (valores, duração dos pagamentos, tempo da cobrança etc.), as perspectivas de sucesso das cobranças, a situação do devedor, a existência de garantias e a inadimplência, procedendo à revisão dos valores contabilizados.	O Banco Central do Brasil apontou dificuldades técnicas e possíveis inconsistências na segregação de créditos inscritos em dívida ativa entre a unidade vinculada ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e a Autoridade Orçamentária, optando por não implementar a recomendação do TCU e assumindo o risco. Quanto à instituição de metodologia para o cálculo de ajustes para perdas, foi instituído, no BCB, um modelo de redução ao valor recuperável de multas e créditos inscritos em dívida ativa, considerando fatores como fluxo de recebimento, inadimplência, garantias e perspectivas de cobrança, revisando os valores contabilizados.	Quanto à decisão de não implementação da recomendação da alínea "a", considerando os referenciais de materialidade da auditoria do BGU, na posição de dezembro de 2025, os valores envolvidos não têm o potencial de afetar a decisão econômica dos usuários da informação, uma vez que correspondem a menos de 5% do valor de referência para considerar distorções como claramente triviais (item A2 da NBC TA 450), dispensando, assim, monitoramento futuro. Em relação à alínea "b", com a instituição da metodologia, a recomendação foi implementada.	Subitem 3.15, alínea "a" não implementada. Não monitorar nos exercícios seguintes. Subitem 3.15, alínea "b", implementada.
8	2020	1.515/2021-P	À Casa Civil da Presidência da República e à Fundação Nacional do Índio (Funai) que: a) regularizem as informações sobre as propriedades junto aos respectivos cartórios de registro de imóveis, especialmente no que se refere à propriedade da União e à harmonização do tamanho dos imóveis, bem como corrijam ou	Dos 130 processos de terras indígenas em análise, 58 foram finalizados e atualizados no Sistema Indigenista de Informações (SII), 25 estão sob análise da Coordenação-Geral de Geoprocessamento para complementação cartográfica, 23 estão parcialmente regularizados e 30 encontram-se paralisados por falta de retorno das serventias. Há,	As recomendações estão em implementação, com avanços significativos em algumas áreas, mas com pendências importantes, como a atualização dos RIPs e a resolução de processos paralisados.	Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			atualizem as informações cadastradas no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet); e b) promovam a revisão e conciliação das informações do Sistema Indigenista de Informações, a fim de que sua base de dados seja confiável e fidedigna.	também, dificuldade na atualização dos Registros Imobiliários Patrimoniais (RIPs) devido à migração do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet) para a Plataforma Integrada de Gestão do Patrimônio da União (SPUnet), que atualmente só aceita novos cadastros, impossibilitando ajustes em registros antigos. Um novo prazo foi estabelecido para conclusão das ações: 6/8/2026.		
9	2020	1.515/2021-P	À Casa Civil da Presidência da República e ao Fundo de Compensação das Variações Patrimoniais: a) revisar a rotina contábil mensal e a documentação de suporte adotadas para movimentação de saldo entre as contas contábeis "Provisão Riscos Expirados" e "Resíduo de Contratos Liquidados FCVS", de forma que a movimentação contábil reflita efetivamente o aumento e redução da dívida do Fundo; e b) aprimorar e reformular os campos do Relatório FCVS344201 da Dívida Bruta, a fim de possibilitar: (b.1) a uniformização, para a Dívida Vincenda e a Dívida Vencida, do	A Caixa Econômica Federal, administradora do FCVS, informou o desenvolvimento de três melhorias: evolução do saldo de contratos com origens combinadas (OR Mista), aprimoramentos nos relatórios contábeis para monitoramento das contas do FCVS e atualização do cálculo de VAF3. As etapas de especificação, validação, desenvolvimento e homologação interna foram concluídas. Restam a homologação integrada e a implantação em produção, que dependem da estabilização da OR Mista. Devido à impossibilidade de implantação fracionada, a Caixa solicitou prorrogação do prazo, vinculando-o ao cronograma do primeiro	As recomendações encontram-se em fase de implementação.	Em implementação a deliberação das alíneas "a" e "b". Monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			procedimento de composição da Dívida Bruta Total; (b.2) um melhor entendimento quanto aos valores das colunas "Exercício Anterior", "Exercício Atual" e "Total"; b.3) discriminação somente das transações que, de fato, alterem o saldo da dívida, ou seja, inclusões e exclusões que representem, respectivamente, novas obrigações e baixa de dívida; e (b.4) discriminação dos valores de principal, juros e atualização monetária, segregados por prazo da quitação da dívida, para subsidiar os registros mensais.	trimestre, com acompanhamento via e-CGU.		
10	2021	1.481/2022-P	Aos Ministérios da Economia e da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados	O MGI (Nota Informativa SEI 45552/2025/MGI) informou que todas as etapas do plano de ação elaborado em decorrência da decisão do STF na ADPF 854 foram cumpridas até março de 2025. Foram desenvolvidas no Transferegov.br: (i) aba de dados orçamentários com empenhos, liquidações e ordens de pagamento; e (ii) integração **on-line** com o Siafi (Módulo Siafi). Os recursos do FNS, PRONON e PRONAS/PCD já estão operacionalizados na plataforma. O PROADI-SUS está	Foram adotadas medidas estruturais de centralização no Transferegov.br, com integração ao Siafi e internalização de relevantes fluxos de transferências da saúde (FNS, PRONON, PRONAS/PCD), ampliando rastreabilidade, transparência e comparabilidade. As providências atendem em essência ao objetivo da recomendação. O PROADI-SUS está em vias de internalização, mas isso não compromete o juízo de atendimento. Considera-se a recomendação implementada.	Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021.	em alinhamento técnico para futura internalização.		
11	2021	1.481/2022-P	Ao Ministério da Economia, para que identifique de forma pormenorizada, ainda que seja por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Sistema de Planejamento e Orçamento mantido pelo Poder Executivo, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência ao cumprimento das subvinculações	A SOF/MPO (Nota Técnica SEI 44/2026/MPO) esclareceu que em 2025 havia 13 ações orçamentárias vinculadas à subfunção "607 – Irrigação" e 8 localizadores, totalizando 19 programações. Para despesas executadas via chamamentos públicos, não é possível identificar **a priori** o direcionamento regional – a contabilização ocorre apenas a **posteriori**. A SNSH/MIDR (Nota Técnica 1/2026/CGPNI/DIR/SNSH-MIDR)	A impossibilidade de identificação prévia da destinação regional decorre das características dos chamamentos públicos (ganho de escala e dinamismo operacional) e não configura, por si só, obstáculo à transparência ou ao controle das vinculações constitucionais. A identificação **a posteriori** é suficiente, desde que as informações componham os demonstrativos oficiais de prestação de contas. Considera-se	Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT.	demonstrou o cumprimento das vinculações constitucionais por meio de consulta ao Power BI do MIDR, agrupando a execução da SNSH, Codevasf, DNOCS e Sudeco.	que a essência da recomendação foi atendida. Recomendação implementada.	
12	2022	1.124/2024-P	Ao Poder Executivo para que adote medidas que garantam o devido registro e a disponibilização de informações completas e detalhadas sobre o estoque e a arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de todas as autarquias e fundações públicas federais em sistema único, acessível à Procuradoria-Geral Federal, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000.	A PGF informou que o sistema único centralizado foi reconhecido como inviável, e que o enfoque migrou para a interoperabilidade entre sistemas próprios das entidades e o Sapiens Dívida. Diversas entidades já transmitem dados eletronicamente, e outras estão em tratativas técnicas. A PGF adota medidas transitórias de consolidação via ofícios e relatórios do Siafi. O MGI/SGD informou que recebeu determinação do TCU para coordenar iniciativas de interoperabilidade (Decreto 12.198/2024) e pretende apoiar via Conecta GOV.BR e PTDs, embora as ações estejam em fase inicial de estruturação.	Os insumos evidenciam mudança de paradigma: o sistema único centralizado foi reconhecido como inviável, e o enfoque migrou para a interoperabilidade entre sistemas das entidades e o Sapiens Dívida. A PGF demonstrou avanços concretos, com integrações já operacionais e outras em curso, além de medidas transitórias de consolidação. O MGI recebeu determinação do TCU para coordenar as iniciativas, mas as ações estão em fase inicial. Persistem lacunas: entidades sem interoperabilidade efetiva, Decreto 9.194/2017 não atualizado e coordenação do MGI incipiente.	Em implementação. Monitorar no ano seguinte.
13	2023	1.124/2024-P	Ao Poder Executivo para que aprimore os mecanismos de transparência referentes às informações de créditos ativos de devedores da União, inclusive os créditos garantidos, suspensos por	Os gestores informaram providências concretas de aprimoramento da transparência: a PGFN esclareceu as divergências apontadas e demonstrou amplos mecanismos de transparência ativa;	Todos os cinco órgãos envolvidos adotaram medidas concretas de aprimoramento da transparência. A PGFN esclareceu as divergências e mantém ampla transparência ativa. A RFB	Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			decisão judicial e negociados, em observância ao art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).	a RFB disponibilizou painéis gerenciais de créditos ativos desde junho de 2025; a PGU/AGU criou e publicou painéis de cobrança e recuperação de ativos no portal da AGU; a PGF desenvolveu e publicou painéis de arrecadação e de atividades de cobrança no portal da AGU; e a PGBC passou a disponibilizar dados de devedores da dívida ativa no Portal de Dados Abertos.	disponibilizou painéis gerenciais desde junho de 2025. A PGU/AGU criou painéis de cobrança no portal da AGU. A PGF publicou painéis de arrecadação e atividades de cobrança. A PGBC publicou dados de devedores no Portal de Dados Abertos. Aprimoramentos adicionais permanecem em curso (relatório mensal da RFB e painel de estoque da PGF), mas não comprometem o atendimento ao núcleo da recomendação. Considera-se a recomendação implementada.	
14	2023	1.124/2024-P	À Casa Civil da Presidência da República, conforme competência atribuída pelo art. 3°, incisos I e III, da Lei 14.600/2023, para que adote providências efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitos aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8° da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o	A Casa Civil reiterou que a coordenação do Sistema de Administração Financeira Federal compete à STN. Destacou, contudo, medidas mitigadoras e a gestão ativa da STN, que resultou em diversos ajustes entre 2023 e 2025 e na redução do empoçamento das despesas discricionárias e obrigatórias ao menor nível da série iniciada em 2018. Ressaltou também a IN SFC/CGU 42/2024 e os avanços de transparência na PCPR 2024, com consolidação de séries históricas, análise de causas estruturais e proposição de melhorias na gestão de caixa. Ao	O TCU reconhece avanços na implementação da recomendação. Embora a Casa Civil não tenha editado instrumento vinculante próprio, o objeto da deliberação passou a ser atendido materialmente pela transparência incorporada à PCPR por meio da IN SFC/CGU 42/2024 e pela gestão ativa da STN, que reduziu o empoçamento ao menor nível da série iniciada em 2018. Considerando o caráter estrutural e dinâmico do fenômeno, bem como a atuação setorial dos ministérios, propõe-se considerar	Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do subitem 9.3 do Acórdão 2.533/2020-Plenário e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios.	final, sugeriu o arquivamento da recomendação ou seu redirecionamento à STN, por entender que a manutenção da cobrança gera sobreposição de competências.	implementada a recomendação nesta sede, sem prejuízo da continuidade do acompanhamento do tema nos processos bimestrais e demais fiscalizações correlatas.	
15	2024	1.326/2025-P	Ao Ministério do Desenvolvimento Social para que aprimore a elaboração das notas técnicas que subsidiam as projeções relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), assegurando maior consistência metodológica e clareza na apresentação das informações, com destaque para a evidenciação dos efeitos líquidos do crescimento vegetativo das despesas e das economias obtidas, de forma a fortalecer a qualidade e a confiabilidade das análises.	O gestor informou que aprimorou progressivamente a metodologia de projeção do BPC em 2025, substituindo médias simples por modelos estatísticos e atuariais. As notas técnicas passaram a distinguir o crescimento vegetativo das economias revisionais, mediante dedução mensal das expectativas de cessação. Houve melhora na execução das campanhas revisionais ao longo do ano, com atingimento de 100,52% da meta de cessações até outubro de 2025. O Decreto 12.534/2025 e as normas correlatas reforçaram as bases jurídica e operacional do processo. O gestor, contudo, afirmou em	As evidências mostram avanço substancial nas projeções do BPC em 2025, com evolução metodológica e distinção entre crescimento vegetativo e economias revisionais por meio de cenários e dedução mensal das cessações. Houve melhora da aderência operacional das campanhas, com alcance de boa parte das metas. O Decreto 12.534/2025 e as normas correlatas reforçaram as bases jurídica e operacional do processo. Persistem, contudo, pendências quanto à plena confiabilidade das estimativas, conforme reconhecido pelo próprio gestor, que informou que	Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
				janeiro de 2026 que a revisão metodológica ainda está em curso.	a revisão metodológica ainda está em curso. Assim, entende-se que a recomendação está em implementação.	
16	2024	1.326/2025-P	À Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, combinado com o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, para que apresente, anualmente, na Prestação de Contas do Presidente da República, informações sobre as execuções orçamentária e financeira das emendas impositivas individuais e de bancada dos estados, incluindo, de forma discriminada, os montantes não executados e os fatores que impediram o cumprimento da execução obrigatória, conforme estabelecido no § 11, c/c os § § 12, 13, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.	A CGU dividiu a resposta em dois eixos. Sobre a execução orçamentária, as informações já constam na PCPR (subitem 2.5.8), com fatores de impedimento disponíveis em **link** para o MPO. Sobre a execução financeira, a CGU apontou a inviabilidade de discriminar montantes e fatores impeditivos, pois o montante não executado não corresponde a programações específicas, mas a um cálculo global (pagamentos necessários para alcançar 100%). Informou ainda que emendas de bancada tratam de projetos e ações estruturantes com cronogramas de execução que ultrapassam o exercício financeiro.	Ainda não constam na PCPR todas as informações solicitadas. Para atendimento pleno, a CGU deverá evidenciar em quadro genérico o montante empenhado em investimentos e inversões financeiras nas emendas parlamentares, especialmente as de bancada dos estados (projetos e ações estruturantes), explicitando o que pode representar o não alcance de 100% da execução financeira. A recomendação permanece em implementação e deve ser monitorada no próximo exercício.	Em implementação. Monitorar no exercício seguinte.
17	2024	1.326/2025-P	À Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, combinado com o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de órgão central do	A PCPR 2025 apresenta subitem 2.5.12 (Piso de Investimentos, p. 259) dedicado à matéria. O documento informa que o PIB considerado no PLOA 2025 foi de R$ 12.382.921,9 milhões,	A PCPR 2025 aborda de forma satisfatória os elementos de complexidade da matéria no subitem 2.5.12, com análise e conclusão sobre o cumprimento do art. 10 da LC 200/2023.	Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, para que apresente, anualmente, na Prestação de Contas do Presidente da República, informações sobre o cumprimento do disposto no art. 10 da Lei Complementar 200/2023.	resultando em aplicação mínima de R$ 74.297,5 milhões (0,6% do PIB). A alocação no PLOA atingiu exatamente o limite legal; por meio de emendas parlamentares e créditos adicionais, a LOA e a dotação final superaram 0,86% do PIB – folga de aproximadamente R$ 32,5 bilhões sobre o mínimo exigido pela LC 200/2023.	Consta que o PLOA atingiu o limite legal e que a LOA e a dotação final superaram o mínimo exigido. A presença do relato adequado na PCPR atende integralmente o comando da recomendação. Considera-se a recomendação implementada.	
18	2024	1.326/2025-P	À Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento para que avaliem a conveniência e oportunidade de que seja inserido nos futuros Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOAs), a fim de minimizar o impacto da variação da taxa de câmbio sobre o orçamento para despesas discricionárias realizadas no exterior pelo Ministério das Relações Exteriores, normatização, a título de exemplo, no sentido de que na hipótese de depreciação do real frente ao dólar superior a 5% em relação à taxa de câmbio constante do PLOA do referido ano, as dotações orçamentárias do Ministério das Relações Exteriores destinadas às despesas discricionárias	A SOF (Id tarefa #1825153, e-CGU) informou que o PLOA 2026 (PLN 15/2025) recebeu acréscimo no art. 4º, § 1º, inciso III, alínea "f", autorizando a abertura de créditos adicionais para despesas primárias discricionárias executadas no exterior no âmbito do MRE. O dispositivo foi incorporado à LOA 2026 (Lei 15.346/2026) e permitirá a suplementação das despesas do MRE com maior facilidade. A SOF ressalvou que a suplementação depende de decisão da JEO quando houver necessidade de espaço fiscal ou remanejamento.	A previsão na LOA 2026 de autorização para abertura de créditos suplementares destinados a despesas primárias discricionárias executadas no exterior pelo MRE permite a acomodação das dotações na hipótese de depreciação cambial, conforme recomendado pelo TCU. A medida normativa adotada atende ao objetivo da recomendação. Considera-se a recomendação implementada.	Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			executadas no exterior sejam corrigidas, nos meses de setembro e de novembro, em equivalência à variação cambial apurada no período, respeitado o limite disposto no artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023.			
19	2024	1.326/2025-P	À Casa Civil da Presidência da República para que, em articulação com os Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), e considerando os futuros resultados e aprendizados a serem consolidados no âmbito do Programa Recupera-RS (TCs 008.817/2024-3, 008.813/2024-8, 008.848/2024-6 e demais processos autuados), realize estudos técnicos para o desenvolvimento de um marco de governança e de execução para resposta a calamidades de grande magnitude. Tal marco deverá prever: 3.4.1. um catálogo de mecanismos de repasse de recursos que priorizem a agilidade e a chegada do auxílio na ponta, com menor	A Casa Civil (Nota Informativa 4/2025/SADJ-V/SAM/CC/PR) relatou estudos em andamento: revisão do Decreto do Sinpdec e elaboração do PN-PDC 2025-2035 (Decreto 12.652/2025). Foram editadas Portarias Interministeriais MIDR/MD 3/2025 e MIDR/MJSP 4/2025 (protocolos de atuação conjunta em desastres). Para o item 3.4.1: criados a Portaria Sedec 1.466/2024 (liberação rápida por faixa populacional) e o Cartão de Pagamento de Defesa Civil (CPDC/2025). Para o subitem 3.4.2: o MGI disponibiliza painéis gerenciais no Transferegov.br; os Relatórios Mensais de Atividades da SEDEC (com indicadores além do controle orçamentário) estão disponíveis apenas na **intranet** ministerial.	Subitem 3.4.1 atendido: a Portaria Sedec 1.466/2024, o CPDC e a internalização do FIRECE no Transferegov.br demonstram mecanismos concretos de repasse ágil com rastreabilidade e menor dependência de intermediações. Subitem 3.4.2 parcialmente atendido: não foi criado painel específico de desempenho e resultados com acesso público externo. Os relatórios mensais da SEDEC contêm indicadores relevantes, mas estão disponíveis apenas na **intranet**, contrariando diretamente o requisito de acesso público. O subitem 3.4.2 deve ser monitorado no próximo exercício.	Em implementação. Monitorar subitem 3.4.2 no ano seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Nº	Ano	Acórdão	Recomendação	Comentário do Gestor	Análise do TCU	Status após monitoramento
			dependência de intermediações financeiras complexas; e 3.4.2. a criação de um painel de indicadores de desempenho e efetividade, auditável e de acesso público, para o monitoramento em tempo real da execução física e dos resultados das ações de socorro e reconstrução, para além do mero controle orçamentário.			

3.2. Apêndice 2 - Trabalhos Que Subsidiaram o Parecer Prévio

Esta seção tem por finalidade assegurar transparência e rastreabilidade às análises, aos achados, às ressalvas e às demais conclusões apresentadas no Parecer Prévio, mediante a identificação dos principais processos de fiscalização do Tribunal de Contas da União que fundamentaram o relatório sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025. Desse modo, o leitor pode verificar a origem processual das constatações apresentadas.

Para conferir transparência e rastreabilidade às análises e conclusões apresentadas neste relatório, listam-se abaixo os processos de fiscalização do Tribunal de Contas da União que subsidiaram a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2025:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

Número do processo	Assunto
TC 003.125/2025-4	Representação — Estimativa de Receita CARF
TC 005.986/2025-7	Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União — 1º Bimestre 2025
TC 006.084/2025-7	Acompanhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2026
TC 007.099/2024-0	ANOP sobre a transação tributária PGFN
TC 008.760/2025-0	Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União — 2º Bimestre 2025
TC 008.798/2025-7	Avaliação do acompanhamento de Benefícios Tributários — alinhamento com o referencial de controle de benefícios tributários do TCU
TC 014.984/2025-3	Acompanhamento da Execução do Orçamento de Investimentos das Estatais e do Programa de Dispêndios Globais — 1º a 3º Trimestres de 2025
TC 015.123/2025-1	Acompanhamento da Regularidade da Execução Orçamentária e Financeira — 2025
TC 015.352/2025-0	Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União — 3º Bimestre 2025
TC 016.210/2024-7	Monitoramento — Institucionalização do Modelo de Governança de Benefícios Fiscais
TC 017.113/2025-3	Acompanhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União para 2026
TC 017.463/2025-4	Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União no 4º Bimestre 2025 e Projeções Anuais
TC 021.035/2025-3	Conformidade Fiscal das Renúncias de Receitas Tributárias 2025
TC 021.565/2025-2	Fiscalização para elaboração do Capítulo CG que compõe o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente de 2025
TC 021.644/2025-0	Acompanhamento — Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União — 5º Bimestre 2025
TC 021.622/2025-6	RACOM — Regularidade Estatais — 4º Trimestre
TC 022.342/2025-7	Acompanhamento da Sustentabilidade da Dívida Pública
TC 024.241/2025-3	Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) — 3º Quadrimestre de 2025
TC 025.632/2024-8	Auditoria — Receitas e Despesas fora do OGU
TC 025.740/2024-5	Diretrizes — Contas do Presidente da República 2025
TC 022.756/2025-6	Consolidação das Auditorias (Análises Setoriais) — Capítulo CG — Resultados da Atuação Governamental
TC 021.130/2025-6	Capítulo CG — AudEducação — Educação Profissional e Superior
TC 021.341/2025-7	Capítulo CG — AudBenefícios — Previdência
TC 022.479/2025-2	Capítulo CG — AudBenefícios — Assistência
TC 021.660/2025-5	Capítulo CG — AudSaúde
TC 023.685/2025-5	Capítulo CG — AudPessoal — EC 103/2019
TC 022.852/2025-5	Capítulo CG — AudUrbana
TC 021.565/2025-2	Capítulo CG — AudRodoviaAviação
TC 007.978/2025-1	Auditoria das Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda — Exercício 2025
TC 008.163/2025-1	Auditoria das Demonstrações Contábeis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) — Exercício 2025
TC 009.129/2025-1	Auditoria das Demonstrações Contábeis do Ministério da Defesa — Exercício 2025
TC 011.107/2025-1	Auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU) — Exercício 2025
TC 014.557/2025-8	Auditoria das Demonstrações Contábeis do Ministério da Previdência — Exercício 2025
TC 004.539/2026-5	Avaliação do Cumprimento das Regras Fiscais do Encerramento de Exercício de 2025

Fonte: elaboração própria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430583.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), em cumprimento ao prazo fixado na Constituição Federal, art. 71, inciso I, o relatório e a minuta de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Luís Inácio Lula da Silva, referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2025.

2. Este Tribunal exerce pela nonagésima primeira vez a mais importante de suas competências, que, não por acaso, é a primeira mencionada no art. 71 da Carta Constitucional. A extensiva análise empreendida com o apoio de suas diversas unidades técnicas — em particular a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e a Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira) — tem por objetivo fornecer elementos técnicos e imparciais para que o Congresso Nacional exerça seu crivo político sobre as Contas do Presidente da República, consoante competência prevista no art. 49, IX, da Constituição Federal de 1988.

3. Além da Constituição Federal (CF), disciplinam o exame das contas do Presidente da República para fins de emissão de parecer prévio conclusivo a Lei 8.443/1992, arts. 1º, III, e 36, o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), arts. 221 e 228, a Resolução-TCU 291/2017 e a Instrução Normativa-TCU 79/2018. Especificamente para o exercício de 2025, a elaboração do relatório ora em exame segue as diretrizes fixadas no Acórdão 441/2025-Plenário.

4. As matérias tratadas nos autos foram anteriormente examinadas em processos apartados, apreciados pelo Plenário — inclusive as auditorias financeiras realizadas pela AudFinanceira nos Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Previdência Social. Dessa forma, buscou-se assegurar, dentro do possível, a observância do princípio do contraditório, o que conferiu às equipes técnicas base mais sólida para formular suas propostas de encaminhamento e até mesmo para alterar suas conclusões iniciais. Em determinadas situações, as ponderações dos gestores foram acolhidas pelo Plenário.

5. A auditoria financeira realizada no Balanço Geral da União (BGU), objeto do processo TC 011.107/2025-1, examinou a exatidão da consolidação das demonstrações contábeis dos diversos órgãos da administração e foi impactada pelos achados de auditoria das demais fiscalizações realizadas pelas equipes do TCU e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

6. Neste ponto, destaco a valiosa colaboração da competente equipe técnica da CGU, que certificou as contas dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Integração e do Desenvolvimento Regional, dos Povos Indígenas, da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome.

7. Como bem apontou a AudFiscal, o relatório que fundamentará o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República sofreu significativas mudanças neste ano.

8. A partir de 2025, o planejamento das fiscalizações do TCU passou a ser feito de forma articulada com a elaboração do relatório sobre as contas do Presidente da República (CPR). Para tanto, foram realizadas, pela AudFiscal ou sob sua supervisão, fiscalizações específicas organizadas em torno dos grandes temas tratados neste processo. Consequentemente, o relatório precedente consolida os principais achados das auditorias realizadas em 2025 e no início de 2026, além de distorções relevantes identificadas no BGU.

9. A nova estrutura tem por finalidade aumentar a segurança jurídica e a transparência e alinhar o processo às melhores práticas internacionais, de forma a oferecer uma visão abrangente das gestões orçamentária, financeira e fiscal do governo federal.

10. A estrutura do relatório converge com os padrões metodológicos das auditorias financeiras do BGU ao adotar um modelo de reporte orientado por distorções relevantes, mais objetivo e mais sintético. Essa abordagem reflete o esforço do TCU de incorporar recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para fortalecer o nexo lógico entre evidências de auditoria, conclusões técnicas e mensagens centrais do relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

11. A apreciação das diversas matérias em processos apartados, além de facilitar a tramitação interna, haja vista a grande quantidade de setores envolvidos, possibilita a prévia manifestação dos gestores do Poder Executivo, o que, de outra forma, seria inviável, dado o restrito prazo de sessenta dias previsto no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

12. Consoante previsto no Regimento Interno do TCU, o parecer prévio a ser elaborado deve avaliar a conformidade com os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal e a adequação das contas prestadas pelo Presidente da República em relação às posições financeira e patrimonial em 31 de dezembro de 2025.

13. Para tanto, são emitidas duas opiniões técnicas. A primeira tem por base os subsídios técnicos elaborados pela AudFiscal e foi subdividida em três opiniões parciais: i) análise da observância dos princípios constitucionais e legais aplicáveis à administração pública federal, com ênfase na execução orçamentária e no uso de recursos públicos, conforme o § 1º do art. 228 do RITCU; ii) avaliação da legitimidade, eficiência e economicidade dos programas previstos na lei orçamentária anual, considerando o atingimento das metas estabelecidas e a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e iii) exame do cumprimento dos limites e parâmetros da Lei Complementar (LC) 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), da LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS) e de legislação correlata, em atendimento ao § 2º, inciso III, do art. 228 do RITCU, com foco na responsabilidade fiscal.

14. A segunda opinião, fundamentada nos trabalhos de auditoria realizados pela AudFinanceira, com a colaboração da CGU, busca avaliar a adequação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, por meio de auditorias financeiras nos componentes mais relevantes, de forma a verificar se representam adequadamente, em 31 de dezembro de 2025, as posições financeira e patrimonial da União.

15. O relatório está dividido em quatro capítulos:

a) "*Capítulo I — Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira*" – primeira opinião parcial (sobre a regularidade e legalidade da execução orçamentária);
b) "*Capítulo II — Conformidade da Gestão Fiscal*" – segunda opinião parcial (sobre a observância de regras fiscais e sustentabilidade da dívida);
c) "*Capítulo III — Resultado da Atuação Governamental*' – terceira opinião parcial (sobre a efetividade, eficiência e resultados das principais políticas públicas federais);
d) "*Capítulo IV — Auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União*" – segunda opinião (sobre fidedignidade do Balanço Geral da União - BGU).

16. Importante destacar que a nova sistemática não prevê a expedição de recomendações nas CPR, uma vez que os encaminhamentos (recomendações, determinações ou ciências) passam a ser feitos nos processos apartados, de modo a garantir a objetividade e concisão do relatório.

17. Assim, se mantida a atual sistemática, os monitoramentos de recomendações passarão a ser feitos nos respectivos processos de fiscalização, o que contribuirá para a apresentação de um produto mais conciso e objetivo para a sociedade.

18. Dos achados de auditoria que configurem irregularidade resultam ressalvas. Outros achados, que não possam ser assim classificados, mas cuja materialidade e risco o recomendem, motivam a expedição de alertas, de forma a indicar ao Poder Executivo situações que demandam atenção e providências.

19. Feita essa introdução, passo a discorrer sobre as matérias tratadas no relatório, após um breve resumo do cenário econômico do exercício findo.

Conjuntura econômica

20. O cenário econômico foi marcado pela redução da taxa de crescimento real do produto interno bruto (PIB), que foi de 2,3%, ante os 3,4% apurados em 2024 e os 2,8% previstos no projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2025 (PLDO 2025), convertido na Lei 15.080/2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

21. A economia brasileira mantém-se na 11ª posição, conforme dados publicados pelo Fundo Monetário Internacional (*World Economic Outlook (April 2026) - GDP, current prices*, consulta realizada em 3/6/2026)

22. Contribuíram para o crescimento do PIB o bom desempenho da agropecuária (+11,7%), e da indústria extrativa (+8,6%) — principalmente os setores de exploração de gás e petróleo. A indústria agregada cresceu 1,4% e a de transformação sofreu retração de 0,2%, afetada pela concorrência internacional e pelo alto custo do capital.

23. Apesar da desaceleração da taxa de expansão da economia, o mercado de trabalho continuou aquecido em 2025, com taxa de desocupação de 5,1%.

24. A formação bruta de capital fixo (FBCF), que mede o volume de investimentos em bens de capital, foi de 16,8% do PIB, próximo ao apurado em 2024 (16,9%), mas inferior aos valores observados de 2010 a 2013 (de 20,5% a 20,9%, conforme dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE). Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), esses números também são inferiores à média das economias avançadas (22,1%), à média mundial (25,6%), à dos países emergentes e em desenvolvimento (30,8%) e até mesmo da América Latina e Caribe (19,2%).

25. O relatório narra um cenário de dificuldades para a manutenção da inflação dentro intervalo de tolerância fixado pela Resolução CMN 5.141/2024, que é de 1,50 ponto percentual (p.p.) acima ou abaixo do centro da meta de inflação, que era de 3,0%. Houve, ao longo do exercício, descumprimento da meta de inflação, agora apurada de forma contínua, por força do Decreto 12.079/2024. No fechamento do ano, a inflação de 4,26%, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo IBGE, manteve-se dentro do intervalo fixado.

26. Houve uma aparente dicotomia entre a política fiscal expansionista e a política monetária restritiva no exercício de 2025, exemplificada pelo aumento do crédito direcionado, com linhas de crédito subsidiadas, concomitantemente à manutenção da Selic no elevado patamar de 15%. Em consequência, os gastos com subsídios financeiros e creditícios também se elevaram.

27. O cenário externo foi marcado pelo aumento das incertezas, decorrente, dentre outros fatores, da oscilante política tarifária dos Estados Unidos da América, que chegou a impor tarifas comerciais de até 50% sobre os produtos brasileiros. Também houve significativa flutuação da taxa de câmbio — de R$ 6,209/US$, no início de 2025, para R$ 5,50/US$ no final do ano. Apesar do cenário desafiador, o comércio exterior brasileiro registrou volumes recordes, embora com redução do **superavit** comercial de 8,9%, já que a taxa de crescimento das importações (6,2%) foi superior à das exportações (3,2%). Contribuíram para o crescimento das exportações a supersafra agrícola e a exploração de petróleo e de minério de ferro. Já as importações foram favorecidas pela queda da taxa de câmbio.

28. A carga tributária alcançou 32,4% do PIB, de acordo com o relatório "*Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral*", da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a maior dessa série histórica iniciada em 2010. Apesar disso, o resultado nominal do governo federal foi deficitário em R$ 950,5 bilhões, segundo as estatísticas do Banco Central, o equivalente a 7,47% do PIB. Os encargos da dívida pública, de R$ 891,9 bilhões, respondem pela maior parte desse **deficit**.

29. A meta de resultado primário foi cumprida mediante a exclusão de R$ 48,7 bilhões do cômputo oficial, o que permitiu registrar um resultado ajustado de R$ 10 bilhões negativos.

30. A rigidez orçamentária permaneceu como característica central da estrutura fiscal. Da despesa primária total, 91,4% corresponderam a gastos obrigatórios, o que limita o espaço para as despesas discricionárias, responsáveis pela manutenção da máquina pública e pelos investimentos realizados à conta dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS).

31. O resultado previdenciário manteve-se como um dos principais fatores de pressão estrutural nas contas públicas. O resultado consolidado apurado foi de R$ 440,6 bilhões, com insuficiência de 36,6%. Contudo, esses valores podem estar subestimados em cerca de R$ 5,3 bilhões, em virtude da não identificação, pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

despesas com inativos e pensionistas da saúde e da educação do Distrito Federal, executadas à conta do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), como se verá mais adiante.

32. No regime geral de previdência social (RGPS), a maior contribuição para o resultado negativo é da previdência rural, que apresentou **deficit** de R$ 205,5 bilhões, contra R$ 101,6 da previdência urbana. A taxa de cobertura das receitas da previdência rural foi de 6,1% e a da previdência urbana, 86,2%. O Acórdão 806/2026-Plenário (rel. Ministro Jorge Oliveira) analisou em detalhes as causas desse quadro.

33. O regime próprio de previdência dos servidores públicos (RPPS) apresentou resultado negativo de R$ 62,6 bilhões em 2025, com aumento real de 7,53% em relação a 2024. Esse resultado revela insuficiência de 59,5%, ou seja, as receitas do sistema cobrem apenas 40,5% das despesas. O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), por fim, apresentou um **deficit** de R$ 53,0 bilhões, com redução real de 0,03% no exercício, mas insuficiência de 82,7%.

34. O relatório evidencia uma assimetria relevante na insuficiência financeira de cada sistema. O **deficit per capita** do SPSMFA é de R$ 175,6 mil; o do FCDF, R$ 130,3 mil; o do RPPS, R$ 78,1 mil; e o do RGPS, R$ 9,1 mil. Importante registrar que o cálculo da insuficiência do FCDF é impactado pelas despesas com inativos das áreas da saúde e da educação, ao passo que as contribuições "patronal" e dos servidores são contabilizadas no RPPS do ente subnacional, o que gera distorção nos regimes previdenciários. O TCU já deliberou quanto à irregularidade desse procedimento e o governo do Distrito Federal apresentou um plano de ação com vistas a corrigir a irregularidade (TC 003.602/2022-2).

35. O resultado primário das empresas estatais classificadas como não dependentes (inciso III do art. 2º da LRF), excluídas as do setor financeiro e do grupo Petrobras, foi ponto de especial atenção do relatório. Essas empresas vêm apresentando sucessivos resultados negativos desde 2023, situação que as leis de diretrizes orçamentárias projetam até 2030, pelo menos. No ano de 2025, o resultado primário (ajustado) foi de -R$ 4,9 bilhões, o que assegurou o cumprimento da meta estabelecida na Lei 15.080/2024. Consideradas as empresas do grupo ENBpar e as despesas associadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), o resultado primário foi de -R$ 8,3 bilhões, aproximadamente.

36. O relatório aponta que o cumprimento dessa meta de resultado primário decorreu de fatores conjunturais, sendo o principal deles a postergação de despesas a serem executadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) como resultado da demora na aprovação da operação de crédito para permitir sua restruturação. Contudo, a perspectiva de não cumprimento da meta de resultado primário no Programa de Dispêndios Globais (PDG) das estatais respondeu por cerca de 91% do contingenciamento de R$ 3,3 bilhões nos OFSS realizado após a avaliação procedida no 5º bimestre de 2025 pelo Relatório de Avaliação das Receitas e das Despesas Primárias (RARDP 5/2025).

37. O relatório mostra o pequeno espaço orçamentário destinado às despesas discricionárias livres, de apenas 3,9% das despesas primárias totais. Sobre essa reduzida base são feitas as programações financeiras decorrentes do art. 9º da LRF, do que resultam prejuízos à execução das políticas públicas. Esse problema é consequência de dois fatores. O primeiro, a rigidez constitucional e legal das vinculações, que perenizam assimetrias entre arrecadação e capacidade de execução, sem reavaliação periódica de sua adequação. O segundo, a garantia de execução mínima de outras despesas discricionárias, como as da área da educação e saúde, e a obrigatoriedade de execução equitativa das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual.

38. Apesar da restrição orçamentária dominante, alguns fundos apresentam sucessivos **superavits** financeiros, a exemplo do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), o que caracteriza ineficiência alocativa. Além disso, os saldos elevados observados em determinados fundos podem induzir à execução de despesas desnecessárias, reduzir a eficiência no uso dos recursos públicos e aumentar o endividamento público. Por não configurar nenhuma ilegalidade, esse ponto é objeto apenas de alerta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

39. Na sequência, são abordados os principais achados de auditoria que ensejaram ressalvas e alertas.

Dos achados de auditoria

40. Preliminarmente, registro algumas alterações entre as propostas contidas na instrução da AudFiscal e o relatório precedente, que considerou os efeitos do encaminhamento dado no Acórdão 1.357/2026-Plenário (TC 022.756/2025-6), proferido após o fim da fase de instrução deste processo de contas. Como resultado do novo julgado, foi excluído o achado tratado no subitem 2.4.2.4 da instrução (fragilidades no monitoramento das prioridades governamentais e no uso de avaliações no ciclo de planejamento), que gerou proposta de alerta, e alterado parcialmente o achado mencionado no subitem 2.4.2.2 (insuficiência do relatório encaminhado junto com o PLDO 2026 para fins de cumprimento do parágrafo único do art. 45 da LRF), que havia levado à formulação de proposta de ressalva.

41. Foi excluído o subitem 2.2.2.2 — porque suas conclusões não guardam plena pertinência com os termos do Acórdão 1.372/2026-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), bem como com o Acórdão 297/2025-Plenário (rel. Ministro Augusto Nardes), relativo Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio.

42. Além disso, apurou-se, no curso da elaboração do relatório, subestimativa no resultado previdenciário do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) divulgado nas demonstrações contidas nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), publicados pela STN, cuja metodologia não captou cerca de R$ 5,3 bilhões de despesas relativas a inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação do Distrito Federal em 2025. Essas despesas foram executadas à conta de dotações orçamentárias destinadas a pagamentos de servidores ativos das citadas áreas. Desses achados, resultou a proposta de alerta contida no subitem 2.3.2.9 do relatório.

43. Passo, agora, a discorrer brevemente sobre alguns dos achados tratados no relatório precedente, que não tenham sido objeto de comentários no item anterior.

Insuficiência do esforço fiscal para assegurar a estabilização da dívida bruta do governo geral (DBGG)

44. O endividamento público está no centro das preocupações do direito financeiro pátrio. A Constituição atribuiu ao Senado Federal competência para fixar o limite para a dívida consolidada líquida (art. 52, VI) e ao Congresso Nacional (art. 48, XIV), para o limite da dívida mobiliária federal, mediante propostas encaminhadas pelo Presidente da República, o que veio a ocorrer no prazo previsto no art. 30 da Lei Complementar 101/2000. Contudo, esses limites ainda não foram fixados.

45. A LRF determinou, em seu art. 59, § 1º, III, que os tribunais de contas devem acompanhar o cumprimento dos limites da dívida consolidada líquida (DCL) e da dívida mobiliária (DM) e expedir alertas quando elas alcançarem 90% do limite estabelecido. Apesar da ausência de regulamentação, o TCU acompanha a evolução desses indicadores nos Relatórios de Gestão Fiscal, encaminhados quadrimestralmente, e os compara com os limites anteriormente propostos pelo Presidente da República: i) 350% da receita corrente líquida (RCL) para a DCL; e ii) 650% da RCL para a DM.

46. Apurou-se no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre de 2025 o valor de 528,62% para a relação DCL/RCL e de 753,92% para a relação DM/RCL, 753,92%, com crescimento de 31,45 pontos percentuais (p.p.) e 70,44 p.p., respectivamente, em relação ao mesmo período de 2024.

47. A Emenda Constitucional 109/2021 elegeu a estabilização da trajetória da dívida pública como elemento essencial na condução da política econômica, em torno do qual devem ser definidas as metas de resultado fiscal (grifos acrescidos):

> "*Art. 163. Lei complementar disporá sobre:*
> [...]
> *b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;*
> c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

> [...]
> *Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
> [...]
> *§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*"

48. A Lei Complementar 200/2023, também conhecida como Regime Fiscal Sustentável (RFS), estipulou (grifos acrescidos):

> "*Art. 1º Fica instituído regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do* ***caput*** *e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal.*
> [...]
> *§ 2º A política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas.*
> *§ 3º Integram o conjunto de medidas de ajuste fiscal a obtenção de resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, a adoção de limites ao crescimento da despesa, a aplicação das vedações previstas nos incisos I a X do* ***caput*** *do art. 167-A da Constituição Federal, bem como a recuperação e a gestão de receitas públicas.*
> *CAPÍTULO II*
> *DAS METAS FISCAIS COMPATÍVEIS COM A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA*
> *Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.*
> *§ 1º Considera-se compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB), conforme o Anexo de Metas Fiscais de que trata o § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).*
> *§ 2º A trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.*"

49. A previsão da trajetória da dívida pública foi incluída na LDO pela primeira vez na Lei 15.080/2024, para o exercício de 2025.

50. A tabela seguinte informa as projeções elaboradas para a trajetória da DBGG/PIB pelas LDO 2025 e 2026, e pelo PLDO 2027. Em destaque, o ano em que ocorreria a estabilização da dívida, de acordo com cada projeção:

DBGG/PIB: trajetória projetada

Ano	LDO 2025	LDO 2026	PLDO 2027
2024	76,6%		
2025	77,9%	78,5%	
2026	79,1%	81,8%	83,6%
2027	79,7%	83,6%	86,0%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

2028	**79,6%**	84,2%	87,3%
2029	79,3%	**84,0%**	87,8%
2030	78,9%	83,7%	**87,5%**
2031	78,1%	83,3%	87,0%
2032	77,3%	83,0%	86,4%
2033	76,1%	82,6%	85,7%
2034	74,5%	82,0%	84,9%
2035		81,6%	84,1%
2036			83,4%

Fonte: Leis 15.080/2024; 15 e 15.321/2025 e PLDO 2027.

51. No ano de 2025, o resultado primário obtido foi de -R$ 58,69 bilhões, o que representou 0,46% do PIB. Para a estabilização da DBGG ainda em 2025, o esforço fiscal necessário seria de 1,94% do PIB. Portanto, o hiato do esforço fiscal necessário para a estabilização da trajetória foi de 2,4% do PIB.

52. Registre-se que a intenção do governo federal não era a de estabilizar a DBGG/PIB ainda no exercício, mas esse hiato revela o tamanho do esforço requerido para alcançar a estabilização no médio prazo. De acordo com as projeções realizadas pela AudFiscal, considerado o resultado primário de 2025, seria necessário obter resultados primários médios de 1,6% do PIB para estabilizar a dívida no ano de 2029, no patamar de 84,0% do PIB, como projetado pela LDO 2026.

53. Alguns dos problemas apontados pela AudFiscal nas projeções encaminhadas no Anexo de Metas Fiscais (AMF) da LDO são: i) não incorporação da análise de sensibilidade à não materialização das receitas condicionais, que sustentam o cenário de referência; e ii) a exclusão de despesas do cômputo da meta fiscal.

54. As sucessivas alterações de trajetória sinalizam aos agentes econômicos a incompatibilidade da política fiscal com a estabilização da dívida pública, o que eleva a percepção de risco e a taxa de juros necessária para assegurar a rolagem da dívida (com o consequente aumento da própria dívida), como foi ressaltado pelo Conselho de Política Monetária na sua 275ª reunião (9-10/12/2025).

55. Foi observada violação ao inciso III do § 5º do art. 4º da LFR, em razão da não evidenciação, no AMF, do nível de resultados primários necessário para assegurar a convergência da trajetória da dívida, bem como lacuna de transparência do Relatório de Projeções Fiscais da LDO quanto à sensibilidade a receitas condicionais. Deve-se registrar que o cenário de referência adotado nas projeções da STN depende de receitas condicionais não informadas no AMF da LDO que podem não se concretizar.

56. É formulada proposta de ressalva quanto ao descumprimento do inciso III do § 5º do art. 4º da LRF, pela ausência de evidenciação, no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026, do resultado primário compatível com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal.

Execução de receitas e despesas à margem da conta única do Tesouro Nacional e da LOA

57. Do Acordão 1.372/2026-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), proferido no TC 025.632/2024-8, resultaram quatro ressalvas: i) a primeira, relativa ao não recolhimento das receitas à conta única e sua não inclusão na LOA; ii) a segunda, relativa à falta de acompanhamento, mensuração e transparência das receitas e das despesas executadas; iii) a terceira, refere-se à utilização de diversos fundos, a exemplo do Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar (Fipem) e do Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União, dentre outros, para a execução de políticas públicas ou despesas de interesse da União; e iv) a quarta, refere-se ao uso de fundos em políticas de concessão de crédito sem sua inclusão na LOA e sem a mensuração e divulgação dos impactos fiscais.

58. Concluiu-se, naquele processo, que, apesar de a transferência de recursos dos fundos para instituições financeiras oficiais não impactar o resultado primário no momento inicial, os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

subsídios creditícios decorrentes serão custeados futuramente com os recursos do orçamento, sem que se tenha estimado os impactos fiscais ou, ao menos, os divulgados.

Deficiências de governança, transparência e avaliação dos benefícios tributários da União

59. Apesar de as renúncias tributárias terem sido estimadas em consideráveis R$ 544,4 bilhões no PLOA 2025 (4,78% do PIB), o demonstrativo utilizado não atende plenamente a exigência do § 6º do art. 166 da Constituição Federal, pois abrange apenas os gastos tributários e exclui outras modalidades de benefícios abrangidas no conceito de renúncia de receitas.

60. O relatório conclui que a transparência, a avaliação e o controle de vigência dessas políticas não acompanharam sua relevância para as contas públicas, com o comprometimento do princípio da responsabilização (**accountability**) e a base de informações para decisões sobre manutenção, revisão ou extinção dos incentivos.

Concessão de garantia à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com análise insuficiente da viabilidade econômica do plano de reestruturação econômico-financeira da empresa

61. Verificaram-se falhas relevantes no procedimento de análise e aprovação da concessão de garantia da União à ECT, principalmente quanto à avaliação das informações econômico-financeiras que subsidiaram a decisão. Não se procedeu a um exame profundo das premissas apresentadas no plano de reestruturação, tais como projeções de receitas, despesas e fluxo de caixa, nem à validação das informações fornecidas pela própria empresa. Além disso, foi apontada a atuação tardia da União, acionista controladora, diante do agravamento progressivo da situação econômico-financeira da estatal.

Descumprimento do art. 45 da LRF na programação de investimentos em infraestrutura

62. A programação orçamentária do Ministério das Cidades (MCid), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) incluiu novos projetos em 2025 sem que os empreendimentos em andamento e a conservação do patrimônio público estivessem adequadamente atendidos, em desacordo com o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reconhecimento a menor de R$ 69,7 bilhões em crédito da dívida ativa da União

63. Observaram-se divergências entre os pesos atribuídos às variáveis no **script** de classificação das inscrições e os definidos na regra de negócio formulada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Essa inconsistência fez com que houvesse "desreconhecimento" indevido de créditos e erro no cálculo do respectivo ajuste para perdas.

64. Procedeu-se ao recálculo do índice geral de recuperabilidade (IGR) com base nos parâmetros corretos, seguido do reenquadramento das inscrições conforme o novo índice apurado. Do universo de 31,1 milhões de inscrições, aproximadamente 1,6 milhão apresentava classificação de risco (**rating**) inadequada. A reclassificação dessas inscrições resultou em ajuste de R$ 69,7 bilhões no valor dos créditos a receber apresentado nas demonstrações contábeis, o que compromete a fidedignidade da representação desses ativos.

Subestimativa do resultado previdenciário do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e execução de despesa em ação incompatível com o pagamento de inativos

65. A instrução produzida pela AudFiscal (pç. 8) noticiou a inédita redução de 54,8% no resultado negativo do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), com base no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias desse fundo, constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2025, publicado pela STN. Segundo a publicação, o **deficit** teria recuado de R$ 8.456,6 milhões (pelo critério das despesas empenhadas) para R$ 3.984,2 milhões. O RREO informa, no demonstrativo de dezembro de 2025, despesas previdenciárias de R$ 5.128,8 milhões, ante os R$ 9.554,2 milhões de 2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

66. Após apuração realizada nos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), com o apoio das Unidades de Auditoria do Tribunal, verificou-se que não houve redução do **deficit**. Como explicado no relatório, a aparente redução das despesas previdenciárias decorreu de inconsistência entre as ações orçamentárias consideradas na metodologia do demonstrativo do FCDF que integra o RREO e a prática adotada durante a execução das despesas pela unidade orçamentária do FCDF em 2025.

67. Até 2024, os pagamentos de pessoal ativo, inativo e pensionista das áreas de educação e saúde do Distrito Federal eram realizados, na unidade orçamentária do FCDF, em ações não específicas para pagamento de pessoal. Na área de saúde, tanto as despesas de pessoal quanto outras despesas correntes eram executadas na ação "***009T*** - *Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal*", enquanto, na educação, tais despesas eram executadas na ação "***0312*** - *Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal*". Durante a execução orçamentária, essas ações eram detalhadas por plano orçamentário e elemento de despesa.

68. A partir da LOA de 2025, foram criadas duas ações orçamentárias com finalidades específicas para realização das despesas com pessoal ativo das áreas da educação e da saúde do Distrito Federal: "*00WW - Pessoal Ativo do Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal*" e "*00WX - Pessoal Ativo do Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal*". A lei orçamentária previu dotações no grupo de natureza de despesa (GND) 1 ("*Pessoal e Encargos*") para a execução dessas despesas.

69. O inciso VI do art. 167 da Constituição Federal veda "*a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para* outro" sem autorização legislativa prévia.

70. Paralelamente, as ações orçamentárias até então usadas para a execução das mencionadas despesas previdenciárias, a saber, 009T (saúde) e 0312 (educação), permaneceram na LOA 2025, com dotações totais significativamente menores que as dotações das ações 00WW e 00WX, a saber, R$ 2.500,0 milhões e R$ 11.183,0 milhões, respectivamente. Além disso, as ações anteriores, não específicas, ficaram restritas ao GND 3, ou seja, as dotações ali alocadas foram destinadas a outras despesas de custeio e não a pessoal.

71. Diante dessa situação, os gestores distritais valeram-se dos elementos de despesa "01" ("*aposentadorias, reserva remunerada e reforma*") e "03" ("*pensões*") e executaram as despesas com inativos e pensionistas das duas áreas nas ações 00WW e 00WX, que, pela sua denominação, deveriam ser exclusivas para despesas com pessoal ativo. Essas recém-criadas ações, registre-se, não estavam relacionadas na metodologia do RREO definida pela STN, motivo pelo qual o Demonstrativo de Receitas de Despesas com Pessoal do FCDF não captou a execução de cerca de R$ 5,3 bilhões em despesas previdenciárias desse fundo.

72. Uma vez que os recursos necessários para fazer frente às despesas previdenciárias das áreas de saúde e educação do DF estavam alocados nas ações 00WW e 00WX, voltadas para pagamento de pessoal ativo dessas mesmas áreas, deveriam os gestores distritais ter buscado o auxílio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para adoção das medidas legais cabíveis, pois não possuem delegação na legislação para alterar elementos essenciais que compõem a categoria de programação da LOA. Em vez disso, optaram por executar despesas com aposentadorias e pensões em ações aparentemente incompatíveis, por se referirem a despesas com servidores ativos.

73. Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2025, "*a finalidade da ação orçamentária é consubstanciada em seu título.*" De acordo com o subitem 4.5.2.1. do referido manual, o título é atributo da ação e deve permitir "*visualizar a intervenção a ser realizada, expressando em linguagem clara a finalidade da ação. Constitui-se na forma de identificação da ação orçamentária pela sociedade na LOA e deve comunicar de maneira sucinta a sua finalidade, sendo vedada a utilização de sentenças genéricas*". Os títulos das ações 00WW e 00WX não deixam dúvidas sobre suas finalidades, de forma que a execução de despesas de inativos e pensionistas com os recursos ali

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

alocados dependeria prévia autorização legislativa, em virtude da vedação constante do inciso VI do art. 167 da Constituição:

> "*Art. 167. São vedados:*
> [...]
> *VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa*".

74. A execução de despesas do FCDF, realizada sob a supervisão do Ministério da Fazenda, desconsiderou a relação que existe entre a finalidade da ação orçamentária e o tipo de despesa que ela comporta.

75. Em que pese o TCU ter deliberado, já em 2019 no TC 022.651/2014-4, pela irregularidade da utilização dos recursos federais alocados ao FCDF para o pagamento de despesas com inativos e pensionistas, que não podem ser classificadas como "*serviços de saúde*" ou "*serviços de educação*", o Acórdão 1.895/2019-Plenário (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) admitiu um período de transição para a regularização da situação. Assim, foi deferida medida cautelar para impedir o governo do Distrito Federal (GDF) de utilizar o FCDF para o pagamento de novos benefícios, e fixado um prazo para apresentação de um plano de ação com vistas à redução gradual do pagamento dessas folhas de inativos e pensionistas.

76. Após a interposição de inúmeros recursos, o GDF ajuizou a Ação Civil Originária (ACO) 3.565/DF, mas teve seu pedido de tutela de urgência indeferido monocraticamente pelo Ministro André Mendonça em 27/6/2022, nos seguintes termos:

> "*AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO FEDERATIVO: POTENCIALIDADE. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. CUSTEIO DE INATIVOS E PENSIONISTAS DAS ÁREAS DE SAÚDE IMPOSSIBILIDADE. E EDUCAÇÃO: DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REGIME DE TRANSIÇÃO PARA SOLUÇÃO DA QUESTÃO: ADEQUAÇÃO. COGNIÇÃO SUMÁRIA: INDEFERIMENTO.*
> *1. Configura-se, na espécie, situação de potencial conflito federativo, apta a definir a competência jurisdicional do Supremo Tribunal Federal.*
> *2. De acordo com o texto constitucional e a legislação vigente, verifica-se a impossibilidade do custeio de proventos de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal.*
> *3. Ao apreciar a questão, o Tribunal de Contas da União estabeleceu parâmetros adequados para encaminhamento da solução da questão, mediante definição de verdadeiro regime de transição.*
> *4. Tutela de urgência indeferida.*"

77. A apresentação do plano de ação somente ocorreu em outubro de 2023 (pç. 70 do TC 003.602/2022-2) e foi aprovado parcialmente pelo TCU ainda naquele ano, por meio do Acórdão 1.135/2023-Plenário (redator Ministro Jorge Oliveira). A aprovação definitiva ocorreu por meio do Acórdão 1.077/2025-Plenário (rel. Ministro Jorge Oliveira). Em apertada síntese, o plano previu a redução do pagamento de despesas previdenciárias das citadas áreas à conta do FCDF, a partir de 2025, na proporção de 10% ao ano. O Acórdão 1.077/2025-Plenário encontra-se em fase de monitoramento neste primeiro semestre de 2026, a cargo da Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).

78. Dado esse quadro, não parece plausível supor que a intenção do Ministério da Fazenda tenha sido excluir o pagamento de inativos e pensionistas da saúde e da educação do DF do orçamento do FCDF. Fosse essa a hipótese, necessário seria coordenar os procedimentos com o ente subnacional, de forma a assegurar que tais despesas pudessem ser previstas na lei orçamentária distrital, bem como supervisionar a execução orçamentária nesse novo cenário.

79. Considerando que o TCU admitiu um período de transição antes da cessação total do uso dos recursos do FCDF para pagar os mencionados inativos e pensionistas, entendo pertinente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

alertar o Poder Executivo quanto ao uso de ações destinadas ao pagamento de servidores ativos para executar despesas com inativos e à não aderência da metodologia utilizada para captar tais pagamentos no RREO, com prejuízo à fidedignidade das demonstrações financeiras e do princípio da transparência.

80. Outrossim, eventual irregularidade decorrente da execução de despesas com inativos e pensionistas ora abordada deve ser objeto de exame na prestação de contas do FCDF.

Monitoramento de recomendações de exercícios anteriores

81. O novo modelo adotado para a elaboração do relatório das CPR não mais comporta a expedição de recomendações, uma vez que os encaminhamentos são feitos em processos apartados. Contudo, manteve-se, nestas contas, informações sobre o monitoramento que vem sendo realizado sobre o atendimento das recomendações efetuadas em exercícios anteriores.

82. Relativamente aos exercícios de 2016 a 2023, havia 17 recomendações em monitoramento (15 em implementação e 2 não implementadas). No exercício de 2024, foram efetuadas 6 novas recomendações nas contas do Presidente da República, o que totaliza 23 itens a serem acompanhados.

83. A tabela a seguir resume a situação encontrada no monitoramento quanto ao atendimento das recomendações de exercícios anteriores, acrescidas das novas deliberações de 2024.

Recomendações	2016	2017	2020	2021	2022	2023	2024	Subtotal
Implementada	0	1	2	2	0	2	3	10
Em implementação	2	0	6	0	1	0	3	12
Não implementada	0	0	1	0	0	0	0	1
Total	2	1	9	2	1	2	6	23

Fonte: elaboração própria.

84. A implementação de 10 recomendações reflete o esforço dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal para aprimorar a gestão. Contudo, é necessário que a administração adote providências no sentido de implementar as 12 recomendações pendentes.

Conclusão

85. O relatório reporta, relativamente à execução orçamentária, o cumprimento das regras concernentes à abertura de créditos adicionais e extraordinários; ao limite mínimo constitucional de despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino e em saúde; à execução mínima de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais; à execução do orçamento de investimento; e à aplicação de recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.

86. Relativamente à gestão fiscal foram observadas/cumpridas: as metas de resultado primário do governo central e das estatais; a meta de investimento; a proporção das despesas primárias obrigatórias em relação ao total das despesas primárias; a regra de ouro; os limites de despesa de pessoal, de operação de crédito, de concessão de garantia, de inscrição em restos a pagar, de despesa primária (individualizados por Poder e órgão) e de ampliação de dotações em investimentos.

87. Não foram plenamente observados os requisitos para concessão de renúncia de receitas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

88. Como resultado do exame realizado, opinou-se pela conformidade da execução orçamentária, à exceção das seguintes inconformidades:

a) abatimento da remuneração da empresa Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA) e de custos associados à comercialização de petróleo e gás natural da União diretamente da receita bruta de comercialização, antes do recolhimento dos valores líquidos à conta única do Tesouro Nacional, sem autorização orçamentária específica, em desacordo com os princípios da legalidade, da universalidade, da unidade de caixa, da anualidade e do orçamento bruto, conforme disciplinado na Constituição Federal, arts. 165, § 5º, e 167, I e II, e na Lei 4.320/1964, arts. 2º, 4º, 6º e 56.;

b) ausência de mapeamento, sistematização e 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, com indicação das etapas concluídas, das lacunas identificadas, dos responsáveis por cada fonte de dados e do cronograma para as fases subsequentes, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000;

c) ausência de apuração, publicação e atualização periódica do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios associados a repasses de recursos de fundos com participação da União ao BNDES, à Finep e a demais instituições financeiras federais envolvidas em políticas de concessão de crédito, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, observado o plano de ação determinado no subitem 9.8 do Acórdão 1.372/2026-Plenário.

d) utilização de fundos em políticas de concessão de crédito, que permitem a execução de despesas e a criação de benefícios creditícios não explicitados na Lei Orçamentária Anual, sem a devida mensuração e publicação das estimativas de seus impactos fiscais, em desacordo com os deveres de publicidade, transparência e avaliação de políticas públicas previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000;

e) concessão de garantia da União à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos sem análise técnica prévia e conclusiva da viabilidade econômico-financeira do plano de reestruturação e da efetiva capacidade de pagamento da empresa, em desconformidade com as Diretrizes da Governança Pública Federal (Decreto 9.203/2017, art. 4º, incisos VI e VIII), com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000) e com as exigências decorrentes do inciso XXI do art. 39 do Decreto 11.907/2024, do § 2º do art. 18-A do Decreto 12.500/2025 e da Portaria MF 3.090/2025; e

f) realização de aportes da União em estatais não dependentes sem monitoramento adequado, em desconformidade com a exigência de controle do uso dos recursos aportados (art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000) e com as competências atribuídas pelo art. 39 do Decreto 12.102/2024, especialmente quanto: (i) aos aportes não executados no mesmo exercício financeiro de sua realização; e (ii) às receitas financeiras deles decorrentes.

89. Opinou-se pela regularidade da gestão fiscal, que observou os limites e parâmetros estabelecidos nas Leis Complementares 101/2000 e 200/2023 e na legislação correlata aplicável, com as seguintes ressalvas:

a) superestimativa de R$ 60 bilhões na projeção da rubrica "*Outras receitas administradas pela RFB*" na lei orçamentária de 2025 (Lei 15.121/2025);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

b) concessão, sanção e implementação de renúncias de receitas tributárias sem a demonstração integral dos requisitos constitucionais e legais;
c) ocorrência de desvios entre as projeções utilizadas como referência para a fixação das metas fiscais do Programa de Dispêndios Globais e os resultados apurados na execução financeira pelas empresas estatais federais, aliada a fragilidades de supervisão da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais;
d) fragilidades de transparência, rastreabilidade e controle nas transações tributárias com utilização de prejuízo fiscal/base de cálculo negativa, evidenciadas por falhas na publicação e padronização de informações essenciais, no monitoramento das condições pactuadas e na conciliação sistêmica dos saldos;
e) cumprimento apenas parcial do § 6º do art. 165 da Constituição Federal, por meio da utilização do demonstrativo de gastos tributários, que não abrange todas as espécies de renúncias previstas no texto constitucional, aliado à ausência de divulgação integrada de informações essenciais de cada benefício, à baixa cobertura de avaliações periódicas e à inefetividade do controle de vigência; e
f) descumprimento da Lei Complementar 101/2000, art. 4º, § 5º, III, em virtude da ausência de menção, no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026, dos resultados primários compatíveis com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, associado a metas fiscais insuficientes para essa estabilização e a lacunas de transparência nas projeções fiscais oficiais.

90. Opinou-se pela aderência parcial da gestão dos recursos públicos federais, aplicados nas principais funções de governo, aos princípios da legitimidade, eficiência e economicidade, bem como às diretrizes do PPA e da LDO, à exceção das fragilidades na gestão de programas, no monitoramento de metas e na articulação com o planejamento estratégico.

91. Opinou-se pela adequação das demonstrações contábeis consolidadas para demonstrar, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da União em 31 de dezembro de 2025, o desempenho consolidado de suas operações, os seus fluxos de caixa consolidados e a execução orçamentária do exercício de 2025, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, à exceção dos efeitos das seguintes distorções:

a) distorções de valor:
a.1) subavaliação de R$ 8.819.952 milhões do ativo total, em decorrência do efeito líquido das distorções nas contas do ativo circulante e do ativo não circulante;
a.2) superavaliação de R$ 15.599.898 milhões do passivo total, em decorrência do efeito agregado das distorções nas contas do passivo circulante e do passivo não circulante;
a.3) distorções de R$ 94.649 milhões do patrimônio líquido, decorrentes do efeito líquido das distorções detectadas nas contas de resultados acumulados e demais reservas;
a.4) superavaliação das variações patrimoniais aumentativas de R$ 29.749 milhões;
a.5) superavaliação das variações patrimoniais diminutivas de R$ 7.125 milhões;

b) distorções de classificação:
b.1) inclusão, nas variações patrimoniais diminutivas, de R$ 3.769 milhões de despesas com serviços incorretamente classificadas como desincorporação de ativos;
b.2) apresentação, no ativo total, das contas de crédito a curto prazo, créditos a longo prazo, investimentos e imobilizado com nível de detalhamento inferior ao exigido pela NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis.

92. Feitas essas considerações, agradeço às diversas unidades técnicas envolvidas na produção de informações para a elaboração do presente relatório, a saber: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho; Unidade de Auditoria Especializada em Saúde; Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos; Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil; Unidade de Auditoria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

Especializada em Energia Elétrica e Nuclear; Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal; Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações; Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros; Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária; e Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica.

93. Registro meu especial agradecimento a toda a equipe técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira), na pessoa do seu Auditor-Chefe, Antônio Alves de Carvalho Neto, pela profundidade dos exames empreendidos nas demonstrações financeiras consolidadas da União e nas demonstrações de órgãos da administração, realizadas com o inestimável apoio da Controladoria-Geral da União.

93. Por fim, como não poderia deixar de fazer, rendo minhas homenagens a toda a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), na pessoa de seu Auditor-Chefe, João Ricardo Pereira. Os mais de vinte trabalhos de fiscalização executados pela unidade propiciaram o suporte técnico necessário para que este Tribunal pudesse emitir uma opinião técnica e imparcial sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80430587.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2025

AO CONGRESSO NACIONAL

Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. De acordo com o art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

Competência do Presidente da República

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

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

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 35, inciso XXII, do Anexo I do Decreto 11.907/2024, e o art. 7º, inciso VI, do Anexo I do Decreto 6.976/2009.

Competência do Tribunal de Contas da União

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

- se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2025; e

- se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

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

- o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país; e

- o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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

Competência do Congresso Nacional

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

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

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2025, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalvas.

1. Opinião com ressalva sobre a execução dos orçamentos da União

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

2. Opinião com ressalva sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2025 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Ministro Presidente Vital do Rêgo

Ministro Relator Benjamin Zymler

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Augusto Nardes

Ministro Bruno Dantas

Ministro Jorge Oliveira

Ministro Antonio Anastasia

Ministro Jhonatan de Jesus

Ministro Odair Cunha

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

A conclusão deste Tribunal expressa no parecer prévio materializa-se em duas opiniões, fundamentadas em perspectivas complementares de avaliação. A primeira refere-se à conformidade da execução dos orçamentos da União, abrangendo: (i) a execução orçamentária e financeira; (ii) a gestão fiscal;s e (iii) os resultados da atuação governamental, em relação aos princípios constitucionais e legais. A segunda refere-se à adequação das demonstrações contábeis consolidadas da União, quanto à representação fidedigna das posições patrimonial, financeira e orçamentária ao final do exercício.

1. Opinião com ressalva sobre a execução dos orçamentos da União

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no inciso 1 do art. 71 da Constituição Federal, na Lei 8.443/1992, art. 1º, inciso III, e art. 36, parágrafo único, e nos termos do **caput** e do § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a execução dos orçamentos da União, abrangendo a execução orçamentária e financeira, a gestão fiscal e os resultados da atuação governamental.

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das ressalvas descritas nas opiniões a seguir sobre os assuntos acima referidos, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

1.1. Opinião com ressalva sobre a conformidade da execução orçamentária e financeira

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na seção a seguir, intitulada "*Base para opinião com ressalva sobre a conformidade da execução orçamentária e financeira*", a execução orçamentária e financeira da União e as demais operações realizadas com recursos públicos federais, no exercício de 2025, observaram, em todos os aspectos relevantes, as disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis.

1.1.1. Base para opinião com ressalva sobre a conformidade da execução orçamentária e financeira

As execuções orçamentária e financeira da União e as demais operações realizadas com recursos públicos federais, no exercício de 2025, estão afetadas pelas seguintes não conformidades:

1. Abatimento da remuneração da empresa Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA) e de custos associados à comercialização de petróleo e gás natural da União diretamente da receita bruta de comercialização, antes do recolhimento dos valores líquidos à Conta Única do Tesouro Nacional, sem autorização orçamentária específica, em desacordo com os princípios da legalidade, da universalidade, da unidade de caixa, da anualidade e do orçamento bruto, conforme disciplinado na Constituição Federal, arts. 165, § 5º, e 167, I e II, e na Lei 4.320/1964, arts. 2º, 4º, 6º e 56 (Achado 2.2.2.1).

2. Ausência de mapeamento, sistematização e 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, com indicação das etapas concluídas, das lacunas identificadas, dos responsáveis por cada fonte de dados e do cronograma para as fases subsequentes, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 (Achado 2.2.2.1).

3. Ausência de apuração, publicação e atualização periódica do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios associados a repasses de recursos de fundos com participação da União ao BNDES, à Finep e a demais instituições financeiras federais envolvidas em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

políticas de concessão de crédito, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, observado o plano de ação determinado no subitem 9.8 do Acórdão 1.372/2026-Plenário (Achado 2.2.2.2).

4. Concessão de garantia da União à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) com análise insuficiente da viabilidade econômico-financeira do Plano de Reestruturação e da efetiva capacidade de pagamento da empresa, em desconformidade com as Diretrizes da Governança Pública Federal (art. 4º, incisos VI e VIII, do Decreto 9.203/2017), com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000) e com as exigências de avaliação prévia da capacidade de pagamento da empresa e da compatibilidade do serviço da dívida com os fluxos financeiros projetados, previstas no art. 39, inciso XXI, do Decreto 11.907/2024, no art. 18-A, § 2º, do Decreto 12.500/2025 e na Portaria MF 3.090/2025 (Achado 2.2.2.9).

5. Realização de aportes da União em estatais não dependentes sem monitoramento adequado, em desconformidade com a exigência de controle do uso dos recursos aportados (art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000) e com as competências atribuídas pelo art. 39 do Decreto 12.102/2024, especialmente quanto: (i) aos aportes não executados no mesmo exercício financeiro de sua realização; e (ii) às receitas financeiras deles decorrentes (Achado 2.2.2.10).

1.2. Opinião com ressalva sobre a conformidade da gestão fiscal

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na seção a seguir intitulada "*Base para opinião com ressalva sobre a conformidade da gestão fiscal*", a gestão fiscal da União, no exercício de 2025, observou, em todos os aspectos relevantes, os limites e parâmetros estabelecidos na Lei Complementar 101/2000, na Lei Complementar 200/2023 e na legislação correlata aplicável.

1.2.1. Base para opinião com ressalva sobre a conformidade da gestão fiscal

A gestão fiscal da União, no exercício de 2025, está afetada pelas seguintes não conformidades:

1. Projeções de receitas primárias constantes da lei orçamentária anual de 2025, como a rubrica de "*Outras receitas administradas pela Receita Federal do Brasil*", superestimada na ordem de R$ 60 bilhões, apresentaram falhas, no que diz respeito à observância de normas técnicas e legais e de demonstração válida da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas, em desacordo com a Lei Complementar 101/2000, arts. 1º (princípio da responsabilidade na gestão fiscal), 12 e 48 (princípio da transparência) (Achado 2.3.2.1).

2. Concessão, sanção e implementação de renúncias de receitas tributárias sem a demonstração integral dos requisitos constitucionais e legais, caracterizada pela ausência de estimativas de impacto orçamentário-financeiro, de memórias de cálculo detalhadas, de medidas tempestivas de compensação, de definição de metas e objetivos, de designação de órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação dos benefícios e de cláusulas de vigência limitada, em desacordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com as condicionantes do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e com as exigências dos arts. 129, 130, 132 e 139 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025) (Achado 2.3.2.2).

3. Ocorrência de desvios entre as projeções utilizadas como referência para a fixação das metas fiscais do Programa de Dispêndios Globais e os resultados apurados na execução financeira pelas empresas estatais federais, aliada a fragilidades de supervisão da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, evidencia lacunas no atendimento da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

competência estabelecida no art. 39, inciso II, do Decreto 12.102/2024, e representa risco aos pressupostos da gestão fiscal responsável, fundamentados na ação planejada, transparente e focada na prevenção de riscos e na correção de desvios (§ 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000), bem como aos princípios da confiabilidade das informações e da adoção de controles internos (arts. 3º e 4º do Decreto 9.203/2017) (Achado 2.3.2.5).

4. Fragilidades de transparência, rastreabilidade e controle nas transações tributárias com utilização de prejuízo fiscal/base de cálculo negativa, evidenciadas por falhas na publicação e padronização de informações essenciais, no monitoramento das condições pactuadas e na conciliação sistêmica dos saldos, em desacordo com os arts. 37, **caput**, e 150, II, da Constituição Federal, com os arts. 7º e 8º da Lei 12.527/2011, com os arts. 3º a 6º do Decreto 9.203/2017 e com o art. 1º, § 2º, da Lei 13.988/2020 (Achado 2.3.2.6).

5. Descumprimento parcial do § 6º do art. 165 da Constituição Federal, em virtude da edição de demonstrativo que não abrange todas as renúncias com efeito sobre a receita, aliado à ausência de divulgação integrada de informações essenciais de cada benefício, à baixa cobertura de avaliações periódicas e à inefetividade do controle de vigência, em desacordo com a Constituição Federal, arts. 37, § 16, e 165, § 16, com a Emenda Constitucional 109/2021, art. 4º, § 4º, com a Lei Complementar 101/2000, arts. 14, 14-A e 48, IV, e com os princípios estabelecidos no art. 3º do Decreto 9.203/2017 (Achado 2.3.2.7).

6. Descumprimento do inciso III do § 5º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000, pela ausência, no Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, de evidenciação do resultado primário compatível com a estabilização da dívida bruta do governo geral/produto interno bruto (DBGG/PIB) no horizonte decenal, associada a metas fiscais insuficientes para essa estabilização e a lacunas de transparência nas projeções fiscais oficiais, em desconformidade com a Constituição Federal, art. 164-A, a Lei Complementar 200/2023, arts. 1º, § 2º, e 2º, §§ 1º e 4º, e a Lei Complementar 101/2000, art. 1º, § 1º (Achado 2.3.2.8).

1.3. Opinião com ressalva sobre os resultados da atuação governamental

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na seção a seguir, intitulada "*Base para opinião com ressalva sobre os resultados da atuação governamental*", a gestão dos recursos públicos federais aplicados nas principais funções de governo, no exercício de 2025, está em conformidade com os critérios de legitimidade, eficiência e economicidade, bem como com as diretrizes do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

1.3.1. Base para opinião com ressalva sobre os resultados da atuação governamental

Os resultados da atuação governamental, no exercício de 2025, estão afetados pela seguinte não conformidade:

1. Inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual de 2025 pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, sem que os empreendimentos em andamento estivessem adequadamente atendidos e sem que as despesas de conservação do patrimônio público tivessem sido devidamente contempladas, o que contraria o art. 45, **caput**, da Lei Complementar 101/2000 (Achado 2.4.2.2).

2. Opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas na Constituição Federal, art. 71, I e IV, e nos termos do art. 1º, III, e do art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

compreendendo o balanço patrimonial e o balanço orçamentário consolidados de 31 de dezembro de 2025 e as respectivas demonstrações consolidadas das variações patrimoniais, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo as principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na seção a seguir intitulada "*Base para opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União*", as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, as posições patrimonial e financeira consolidadas da União em 31 de dezembro de 2025, o desempenho consolidado de suas operações, os seus fluxos de caixa consolidados e a execução orçamentária do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

2.1.1. Base para opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União

Identificamos distorções de valor, de classificação e de apresentação, cujos efeitos nas demonstrações contábeis são relevantes, mas não generalizados, tomados individualmente ou em conjunto, conforme apresentados a seguir:

Distorções de Valor

1. O **Ativo Total**, apresentado por R$ 8.819.952 milhões, encontra-se subavaliado em R$ 38.851 milhões, em decorrência do efeito líquido das distorções nas contas do Ativo Circulante e do Ativo Não Circulante, conforme detalhado na tabela a seguir.

Distorções no Ativo Total, por conta contábil e grupo

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Caixa e Equivalentes de Caixa	5.780	Não exclusão de saldos intragrupo (Achado 2.5.2.1.12)	5.230
		Ausência de atualização de contratos de câmbio (Achado 2.5.2.1.10)	550
Créditos a Curto Prazo	505	Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária (Achado 2.5.2.1.9)	505
Subtotal – Ativo Circulante			**6.285**

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Créditos a Longo Prazo	(70.673)	Erro no **script** de classificação de risco dos créditos da dívida ativa (Achado 2.5.2.1.1)	(69.750)
		Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária (Achado 2.5.2.1.9)	(923)
Imobilizado	18.849	Manutenção indevida de imóveis pertencentes a beneficiários da reforma agrária e da regularização fundiária (Achado 2.5.2.1.3)	16.479
		Erros no reconhecimento de imóveis fracionados (Achado 2.5.2.1.4)	2.370
Investimentos e Aplicações Temporárias	3.398	Não exclusão de saldos intragrupo (Achado 2.5.2.1.12)	3.398

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

Investimentos	3.291	Não exclusão de saldos intragrupo (Achado 2.5.2.1.12)	3.291
Subtotal – Ativo Não Circulante			**(45.135)**
Total – Ativo			**38.851**

2. O **Passivo Total**, apresentado por R$ 15.599.898 milhões, encontra-se superavaliado em R$ 49.394 milhões, em decorrência do efeito agregado das distorções nas contas do Passivo Circulante e do Passivo Não Circulante, conforme detalhado na tabela a seguir.

Distorções no Passivo Exigível, por conta contábil e grupo

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Demais Obrigações a Curto Prazo	6.779	Inconsistência na novação de dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (Achado 2.5.2.1.7)	5.830
		Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária (Achado 2.5.2.1.9)	949
Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Curto Prazo	2.326	Não exclusão de saldos intragrupo (Achado 2.5.2.1.12)	2.326
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	1.320	Inconsistências em financiamentos contratuais externos (Achado 2.5.2.1.8)	1.320
Subtotal – Passivo Circulante			**10.425**

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Provisões a Longo Prazo	26.340	Manutenção de provisões já quitadas após a expedição de precatórios (Achado 2.5.2.1.5)	20.290
		Manutenção de provisões cuja saída de recursos não é mais provável (Achado 2.5.2.1.6)	6.050
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	9.700	Não exclusão de saldos intragrupo (Achado 2.5.2.1.12)	7.230
		Inconsistências em financiamentos contratuais externos (Achado 2.5.2.1.8)	2.470
Demais Obrigações a Longo Prazo	2.929	Não exclusão de saldos intragrupo (Achado 2.5.2.1.12)	2.457
		Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária (Achado 2.5.2.1.9)	472
Subtotal – Passivo Não Circulante			**38.969**
Total – Passivo Exigível			**49.394**

3. O **Patrimônio Líquido** apresenta saldo negativo, caracterizando **Passivo a Descoberto** de R$ 6.779.946 milhões. Sobre esse montante, identificaram-se distorções de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

R$ 94.649 milhões, decorrentes do efeito líquido das distorções detectadas nas contas de Resultados Acumulados e Demais Reservas, conforme detalhado na tabela a seguir.

Distorção no Patrimônio Líquido, por conta contábil

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Resultados Acumulados	(75.279)	Distorção no saldo inicial de 2025 relacionada a exercícios anteriores (diversos achados)	(97.903)
		Distorção no resultado patrimonial do período referente aos efeitos nas variações patrimoniais aumentativas e diminutivas (diversos achados)	22.624
Demais Reservas	(19.370)	Ausência de reconhecimento das reservas de reavaliação referentes aos ativos de infraestrutura (Achado 2.5.2.1.2)	(16.920)
		Erros no reconhecimento de imóveis fracionados (Achado 2.5.2.1.4)	(2.450)
Total – Patrimônio Líquido			**(94.649)**

4. As **Variações Patrimoniais Aumentativas**, apresentadas no montante de R$ 4.222.952 milhões, estão superavaliadas em R$ 29.749 milhões, em razão do efeito líquido das distorções nas contas apresentadas na tabela a seguir.

Distorções nas Variações Patrimoniais Aumentativas, por conta contábil

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas	18.020	Registros referentes à expedição de precatórios ou em valores superiores ao estimado (Achado 2.5.2.1.6)	12.130
		Correção de erro relativo a exercícios anteriores com efeito no resultado do período (Achado 2.5.2.1.5)	5.890
Ganhos com Incorporação de Ativos	13.928	Rotina inadequada de reavaliação dos ativos de infraestrutura (Achado 2.5.2.1.2)	7.448
		Erros no reconhecimento de imóveis fracionados (Achado 2.5.2.1.4)	6.480
Variações Monetárias e Cambiais	7.360	Manutenção de contratos de câmbio a taxas desatualizadas (Achado 2.5.2.1.10)	7.360
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	(8.019)	Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária (Achado 2.5.2.1.9)	(5.479)
		Revisão de créditos tributários em desacordo com o regime de competência (Achado 2.5.2.1.11)	(2.540)
Contribuições Sociais	(1.540)	Revisão de créditos tributários em desacordo com o regime de competência (Achado 2.5.2.1.11)	(1.540)
Total – Variações Patrimoniais Aumentativas			**29.749**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

5. As **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas pelo montante de R$ 5.045.488 milhões, estão superavaliadas em R$ 7.125 milhões, em razão do efeito líquido das distorções nas contas apresentadas na tabela a seguir.

Distorções nas Variações Patrimoniais Diminutivas, por conta contábil

Em R$ milhões

Conta Contábil	Distorção na Conta	Causa	Distorção
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	9.741	Inconsistência nas estimativas de compensação previdenciária (Achado 2.5.2.1.9)	9.741
Desincorporação de Ativos	6.965	Rotina inadequada de reavaliação dos ativos de infraestrutura (Achado 2.5.2.1.2)	10.126
		Erros no reconhecimento de imóveis fracionados (Achado 2.5.2.1.4)	240
		Manutenção indevida de imóveis pertencentes a beneficiários da reforma agrária e da regularização fundiária (Achado 2.5.2.1.3)	(3.401)
Encargos Patronais	6.627	Não exclusão de saldos intragrupo (Achado 2.5.2.1.12)	6.627
Incorporação de Passivos	5.830	Inconsistência na novação de dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (Achado 2.5.2.1.7)	5.830
Serviços	1.120	Reversão indevida de provisões na expedição de precatórios (Achado 2.5.2.1.6)	1.120
Constituição de Provisões	340	Erros nas revisões de riscos ou estimativas de provisões (Achado 2.5.2.1.6)	340
Depreciação, Amortização e Exaustão	(19.598)	Ausência de depreciação dos ativos de infraestrutura (Achado 2.5.2.1.2)	(19.598)
Variações Monetárias e Cambiais	(3.900)	Manutenção de contratos de câmbio a taxas desatualizadas (Achado 2.5.2.1.10)	(3.900)
Total – Variações Patrimoniais Diminutivas			**7.125**

6. Devido ao efeito líquido das distorções nas Variações Patrimoniais Aumentativas e nas Variações Patrimoniais Diminutivas, o valor absoluto do Resultado Patrimonial do Período, negativo em R$ 822.536 milhões, encontra-se subavaliado em R$ 22.624 milhões.

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

7. Nas Variações Patrimoniais Diminutivas, apresentadas por R$ 5.045.488 milhões, há R$ 3.769 milhões de despesas com Serviços que estão classificados incorretamente como Desincorporação de Ativos (Achado 2.5.2.2.1);

8. No Ativo Total, as contas de Créditos a Curto Prazo (R$ 283.051 milhões), Créditos a Longo Prazo (R$ 2.553.359 milhões), Investimentos (R$ 1.031.283 milhões) e Imobilizado (R$ 2.688.169 milhões) estão apresentadas em nível de detalhamento inferior ao exigido pela NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis (Achado 2.5.2.2.2).

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI) emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), equivalentes, no Brasil, às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

(NBASP), emitidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Auditoria do Setor Público (NBC TASP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), aplicáveis no contexto do trabalho. Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção "*Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis consolidadas*".

Somos independentes em relação ao Poder Executivo e às entidades responsáveis pela elaboração, consolidação e publicação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União do Relatório sobre a Execução dos Orçamentos da União, respectivamente, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, de acordo com os princípios e requisitos éticos relevantes previstos no Código de Ética (ISSAI 130), nas ISSAI/NBASP e nas NBC TASP, e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com ressalva.

Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis

A Controladoria-Geral da União, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é responsável por elaborar a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) apresentada anualmente, cujas informações são provenientes de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União não abrange outras informações que integram o relatório da Prestação de Contas do Presidente da República e não expressamos qualquer forma de conclusão de auditoria sobre essas informações.

Em conexão com a auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, nossa responsabilidade é a de ler o relatório da PCPR e, ao fazê-lo, considerar se está inconsistente com as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União de forma relevante, ou com nosso conhecimento obtido na auditoria ou de outra maneira, e se aparenta estar distorcido de forma relevante. Se, com base no trabalho realizado, concluirmos que há distorção relevante no referido relatório, somos requeridos a comunicar esse fato.

Como descrito na seção "*Base para opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União*", as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União estão afetadas, de forma relevante, mas não generalizada, pelas distorções apresentadas. Assim, essas outras informações que integram o relatório PCPR, por conterem as demonstrações contábeis e/ou a elas fazerem referência, contêm, pela mesma razão, distorção com relação aos valores dos itens indicados na "*Base para opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União*".

Principais assuntos de auditoria

Principais assuntos de auditoria são aqueles que, em nosso julgamento profissional, foram os mais significativos na auditoria das demonstrações contábeis do exercício corrente. Esses assuntos foram tratados no contexto de nossa auditoria e na formação da opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas auditadas e, portanto, não expressamos uma opinião separada sobre esses assuntos. Além daqueles descritos na seção "*Base para opinião com ressalva*", determinamos que os assuntos descritos a seguir são os principais assuntos de auditoria a serem comunicados em nosso relatório.

Dívida Pública Federal

A Dívida Pública Federal (DPF), apresentada nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União nas rubricas Empréstimos e Financiamentos, de curto e longo prazos, e divulgada na Nota Explicativa 11, compreende a dívida interna, oriunda da emissão de títulos no mercado doméstico, e a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

dívida externa, decorrente da emissão de títulos no mercado internacional e de operações com organismos multilaterais e bilaterais.

A DPF representa parcela substancial das obrigações da União e constitui elemento central para a avaliação de sua posição fiscal e patrimonial. Sua relevância decorre não apenas da magnitude dos valores envolvidos, mas também da complexidade de sua estrutura e da importância de sua adequada divulgação para a transparência das contas públicas e para a formulação de políticas fiscais. Adicionalmente, as informações relativas à DPF subsidiam instrumentos oficiais de prestação de contas, como o Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (RMD) e as estatísticas fiscais divulgadas pelo Banco Central do Brasil.

Em razão de sua relevância quantitativa e qualitativa, bem como dos julgamentos significativos envolvidos nos seus processos de mensuração e classificação, especialmente quanto à segregação entre obrigações de curto e de longo prazos, em contexto de rolagem contínua da dívida mobiliária, a DPF foi considerada um dos principais assuntos de auditoria deste exercício.

Como a auditoria tratou o assunto

Os procedimentos de auditoria executados sobre a DPF incluíram:

- a conciliação dos saldos apresentados nas demonstrações contábeis com os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e de sistemas auxiliares da Secretaria do Tesouro Nacional;
- o recálculo do estoque da dívida mobiliária interna e externa, das atualizações monetárias, dos juros, das variações cambiais do período e das amortizações decorrentes de pagamentos de cupons;
- a confirmação externa dos saldos da dívida contratual junto aos organismos credores;
- a análise da classificação das obrigações entre curto e longo prazos;
- a avaliação da conformidade das práticas contábeis adotadas com as normas aplicáveis ao setor público, em especial quanto ao reconhecimento, à mensuração e à classificação dos financiamentos internos e externos; e
- a análise da clareza e da completude das divulgações constantes da Nota Explicativa 11, com base nos requisitos de evidenciação previstos nas normas de contabilidade aplicadas ao setor público e nas diretrizes de transparência fiscal.

No curso da auditoria, identificaram-se distorções não corrigidas relacionadas a esse assunto. Tais distorções, contudo, não foram consideradas relevantes, individualmente ou em conjunto, para as demonstrações contábeis tomadas como um todo.

Passivos atuariais

Os passivos atuariais, registrados nas rubricas Provisões a Curto e a Longo Prazo e divulgados na Nota Explicativa 14 às Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, referem-se às obrigações relacionadas a benefícios pós-emprego concedidos a servidores públicos, em especial aposentadorias e pensões no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), bem como às obrigações associadas ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA). Os seus valores decorrem de avaliações atuariais baseadas em premissas econômicas e demográficas e refletem compromissos de longo prazo assumidos pela União.

A relevância dos passivos atuariais decorre da magnitude dos valores envolvidos, da complexidade inerente à sua mensuração, do elevado grau de julgamento requerido na definição e atualização das premissas, como taxa de desconto, tábuas de mortalidade, expectativa de vida, crescimento salarial e demais hipóteses atuariais, e do impacto potencial na avaliação da sustentabilidade fiscal e da posição patrimonial da União. Além disso, a adequação e a completude das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

divulgações são essenciais para assegurar transparência e permitir adequada compreensão dos principais fatores de risco e sensibilidade associados às estimativas.

Em razão da materialidade dos saldos, da sensibilidade às premissas adotadas e da relevância das divulgações relacionadas ao tema, os passivos atuariais foram considerados um dos principais assuntos de auditoria do exercício.

Como a auditoria tratou o assunto

Os procedimentos de auditoria executados sobre os passivos atuariais incluíram:

• a avaliação da metodologia atuarial e da razoabilidade das principais premissas econômicas e demográficas adotadas, bem como testes sobre a integridade e a consistência dos dados utilizados;

• o desenvolvimento de um intervalo de valores (estimativa independente) para avaliação da razoabilidade das estimativas dos valores reconhecidos pela administração;

• a análise da classificação dos passivos entre curto e longo prazos, considerando os fluxos esperados de liquidação; e

• a avaliação da clareza e da completude das divulgações, à luz dos requisitos de evidenciação aplicáveis.

Com base nas evidências obtidas por meio dos procedimentos executados, acima resumidos, concluiu-se que as premissas, os dados, a metodologia e as divulgações relacionadas aos passivos atuariais são aceitáveis no contexto das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União tomadas em conjunto.

Responsabilidades da administração e da governança pelas demonstrações contábeis consolidadas

A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda é responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil pelo setor público e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração dessas demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis consolidadas

Nossos objetivos são obter segurança razoável de que as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir Certificado de Auditoria contendo nossa opinião. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria do setor público sempre detecta as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações consolidadas.

Como parte da auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, exercemos julgamento profissional e mantemos ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:

• Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, independentemente se causada por fraude ou erro, e planejamos e executamos os procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

auditoria para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.

• Obtivemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria para planejarmos os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos da entidade responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis consolidadas.

• Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações.

• Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações, e se as demonstrações contábeis representam as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada.

• Planejamos e executamos a auditoria do grupo para obter evidência de auditoria apropriada e suficiente referente às informações financeiras das entidades ou atividades de negócio da União como base para formar uma opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União. Somos responsáveis pela direção, supervisão e revisão do trabalho de auditoria executado para os propósitos da auditoria do BGU e, consequentemente, pela opinião de auditoria.

Comunicamo-nos com os responsáveis pela elaboração e publicação dessas demonstrações a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que identificamos durante nossos trabalhos.

Fornecemos também aos responsáveis pela governança declaração de que cumprimos com as exigências éticas pertinentes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando aplicável, as ações tomadas para eliminar as ameaças ou as salvaguardas aplicadas.

Materialidade

Em atendimento ao art. 22, parágrafo único, da Decisão Normativa - TCU 198/2022, divulgamos a seguir os referenciais e os percentuais de materialidade adotados na auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União.

Para fins de determinação da materialidade, adotou-se a despesa orçamentária empenhada como o referencial mais representativo do nível de atividade financeira da União, considerando que a execução das políticas públicas, dos programas e das ações governamentais depende fundamentalmente do orçamento público como fonte de financiamento.

Foram consideradas relevantes, em termos quantitativos, as distorções que, individualmente ou em conjunto, se aproximaram ou superaram a materialidade global, fixada em R$ 78.928 milhões, correspondente a 1,38% do total das despesas empenhadas em 2025. A materialidade para execução da auditoria foi estabelecida em R$ 39.464 milhões (50% da materialidade global), e o limite para acumulação de distorções em R$ 1.973 milhões (2,5% da materialidade global).

Medidas adotadas para corrigir as falhas encontradas

O inciso III do art. 9º da Lei 8.443/1992 estabelece que o certificado de auditoria deve consignar, como elemento do processo de prestação de contas, as medidas adotadas pela administração para a correção das faltas identificadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

Nesse sentido, registra-se que as impropriedades descritas na seção "Base para opinião com ressalva", de todas as opiniões de auditoria, foram submetidas à manifestação dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, tendo sido oportunizada a apresentação de comentários sobre as propostas de encaminhamento submetidas à deliberação do Tribunal, nos respectivos relatórios de auditoria específicos. O cumprimento das medidas adotadas será objeto de monitoramento nas próximas auditorias anuais.

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

1. Alertar o Poder Executivo Federal de que a metodologia das estimativas e a classificação de receitas e despesas apresentaram fragilidades que podem comprometer o atendimento aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 que exigem a ação planejada e transparente na gestão fiscal, além de previsões acompanhadas de metodologia, premissas e respectivas memórias de cálculo (Lei Complementar 101/2000, arts. 1º e 12) e às diretrizes estabelecidas na Resolução JEO 12/2025 do Ministério do Planejamento e Orçamento (Achado 2.2.2.3).

2. Alertar o Poder Executivo Federal sobre a necessidade de aperfeiçoamento dos critérios de definição das dotações da ação orçamentária 22BO no projeto de lei orçamentária anual, tendo em vista que a fixação de valores dissociados do histórico de execução tem resultado em subestimativa recorrente das despesas de proteção e defesa civil e em posterior recomposição orçamentária por meio de créditos extraordinários, embora tais despesas apresentem padrão histórico passível de verificação estatística (Achado 2.2.2.4).

3. Alertar o Poder Executivo Federal quanto à ausência de mecanismos de transparência e de rastreabilidade para a identificação e a execução de emendas parlamentares consignadas como programações discricionárias do Poder Executivo com identificadores RP 2 e RP 3, com o comprometimento dos princípios da publicidade (Constituição Federal, art. 37, caput) e da transparência da gestão fiscal (Lei Complementar 101/2000, arts. 1º, 48 e 48-A), ressalvando-se que a adoção de tais mecanismos não altera a natureza discricionária dessas despesas (Achado 2.2.2.5).

4. Alertar o Poder Executivo Federal sobre o relevante e persistente acúmulo de recursos ociosos na forma de **superavits** financeiros, com destaque para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, situação da qual resulta ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da conta única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias (Achado 2.2.2.6).

5. Alertar o Poder Executivo Federal sobre o risco de compressão estrutural das despesas discricionárias, associado ao patamar elevado de despesas obrigatórias e ao aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal (Achado 2.2.2.7).

6. Alertar o Poder Executivo Federal de que a deterioração econômico-financeira de estatais federais, associada à insuficiência de supervisão ministerial, eleva a exposição fiscal da União e a probabilidade de aportes do Tesouro Nacional, em desacordo com o dever de prevenção de riscos previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 e com as diretrizes de governança dos arts. 3º a 6º do Decreto 9.203/2017 (Achado 2.2.2.8).

7. Alertar o Poder Executivo federal sobre a apuração de resultado primário efetivo deficitário de R$ 58,7 bilhões do Governo Central em 2025, com o atingimento da meta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

fiscal viabilizado pela exclusão de R$ 48,7 bilhões em despesas do cômputo oficial e pela adoção do limite inferior do intervalo de tolerância da meta, o que representa risco à condução da política fiscal voltada à manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, art. 164-A da Constituição Federal, à compatibilidade das metas com a trajetória de estabilização da dívida, art. 2º, **caput** e § 1º, da Lei Complementar 200/2023, além de fragilizar os preceitos de ação planejada, transparente e de prevenção de riscos que regem a responsabilidade na gestão fiscal, § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Achado 2.3.2.3).

8. Alertar o Poder Executivo federal quanto às recorrentes projeções nas peças orçamentárias que revelam insuficiência estrutural e crescente para o cumprimento da regra de ouro e evidenciam o risco de que o financiamento de despesas correntes por operações de crédito deixe de ser excepcional e se torne sistemático, em desacordo com a finalidade econômica do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, com os objetivos de sustentabilidade fiscal do art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022 e com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal, § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Achado 2.3.2.4).

9. Alertar o Poder Executivo Federal que a utilização, no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal, de ações orçamentárias destinadas ao pagamento de pessoal ativo para execução de despesas com inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação, sem correspondente adequação das metodologias de consolidação dos demonstrativos fiscais, pode comprometer a transparência e a fidedignidade das informações constantes do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Achado 2.3.2.9).

10. Alertar o Poder Executivo federal sobre o baixo alcance de metas previstas no Plano Plurianual 2024-2027 no exercício de 2025, associado a limitações estruturais na execução orçamentária e na conversão de recursos em entregas, situação que compromete os resultados dos programas e a eficiência das despesas públicas, revelando deficiências no monitoramento gerencial, inadequação dos processos de calibragem de metas e dependência crescente de fontes orçamentárias imprevisíveis, com consequências para a capacidade de planejamento estratégico e a consecução das prioridades governamentais declaradas (Achado 2.4.2.1).

11. Alertar o Poder Executivo Federal que o desalinhamento entre as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 2024-2027, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos planos setoriais e a programação orçamentária aprovada e executada em 2025 nas funções saúde, educação, assistência social, previdência social e infraestrutura, combinado à definição de indicadores de objetivos específicos predominantemente vinculados à camada de produtos, insumos ou atividades no lugar de resultados, representa fragilidade no processo de planejamento, gestão e avaliação das políticas públicas, com potencial impacto negativo sobre a observância dos arts. 165 e 174 da Constituição Federal, do inciso XI do art. 2º da Lei 14.802/2024, do inciso I do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e do dever constitucional de avaliação de políticas públicas com divulgação dos resultados alcançados, previsto no art. 37, § 16, da Constituição Federal (Achado 2.4.2.3).

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80465592.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades presentes e representadas,

Senhoras e Senhores,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela excelência e rigor técnico do trabalho submetido a este Colegiado, estendendo as justas homenagens aos auditores da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), da AudFinanceira e aos demais colaboradores da Secretaria-Geral de Controle Externo.

2. O relatório ora apresentado honra a mais relevante, complexa e abrangente competência constitucional atribuída a esta Corte de Contas: a de apreciar anualmente as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, subsidiando o Congresso Nacional e a sociedade com uma análise que fortalece a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos federais.

3. Historicamente, esta é a 91ª vez ininterrupta, desde o distante ano de 1935, que o Tribunal de Contas da União se debruça sobre os balanços gerais da União e o relatório de execução orçamentária trazidos à consideração deste Plenário. Trata-se de oportunidade na qual esta Corte entrega ao Parlamento e à sociedade não apenas o parecer prévio exigido pelo texto constitucional, mas um diagnóstico estrutural sobre a situação econômico-financeira, contábil e patrimonial do Estado brasileiro.

4. Pessoalmente, tive a honra de relatar as contas em dois exercícios e de presidir esta Corte em outros dois. Faço uso da palavra hoje, escorado nessa vivência de mais de duas décadas de Plenário, para trazer reflexões inadiáveis sobre as contas de 2025, concentrando-me na governança fiscal, no planejamento das entregas à sociedade e na transição do nosso modelo tributário.

5. Passo ao exame dos temas que, pelas suas elevadas relevâncias para o país, entendi pertinente destacar no exame destas Contas de Governo.

I. Cenário Macrofiscal e Desempenho da Gestão

6. Senhor Presidente, inicio as minhas considerações debruçando-me sobre **o cenário macrofiscal e o desempenho da gestão.** À luz das profundas análises da nossa área técnica, torna-se imperativo examinar o quadro fiscal não como um fim em si mesmo, mas em sua profunda interação com a conjuntura econômica do País. **Anoto, desde logo, que os achados exigem deste Tribunal a emissão de alertas severos**.

I.i. Dos Desajustes entre as Políticas Fiscal e Monetária e seus Efeitos na Economia

7. O diagnóstico consolidado por nossa Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal revela que o exercício de 2025 expôs, com particular nitidez, um cenário de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

tensões decorrentes da insuficiente harmonização entre as políticas fiscal e monetária. O Produto Interno Bruto (PIB) apresentou crescimento de 2,3%, alcançando a cifra de R$ 12,7 trilhões, **todavia configurando uma desaceleração em relação aos 3,4% de 2024 e situando-se abaixo da média mundial de 3,2%.**

8. Contudo, o que mais me preocupa é a composição desse crescimento. A ótica da demanda agregada é cristalina ao evidenciar a **clara dificuldade de coordenação entre a política fiscal e a política monetária, materializada no crescimento da despesa de consumo do governo em 2,1% no ano — acelerando para 3,6% no quarto trimestre** —, ao passo que a despesa de consumo das famílias sofreu uma forte desaceleração, crescendo apenas 1,3% ante os 5,1% observados em 2024. Paralelamente, o investimento (Formação Bruta de Capital Fixo) encerrou o quarto trimestre com contração de 3,5% na série dessazonalizada.

9. Estamos diante de um clássico e nocivo efeito de *crowding out*: a política fiscal expansionista baseada no gasto corrente obrigou o Banco Central a elevar e manter a taxa básica de juros (Selic) no patamar restritivo de 15% ao ano na maior parte do exercício, o que encareceu o crédito, inibiu o investimento e comprometeu a renda das famílias com o serviço de dívidas. **Como resultado direto desse desalinhamento, a despesa com juros nominais do setor público consolidado alcançou o elevado montante de R$ 1,008 trilhão em 2025**.

10. No tocante à estabilidade de preços, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) encerrou o ano com alta de 4,26%, **mas vivenciamos o ineditismo do descumprimento do regime de meta contínua de inflação entre os meses de junho e outubro, atingindo 5,35%** - que obrigou a autoridade monetária a publicar carta aberta ao Ministro da Fazenda para explicar o desvio.

11. Em suas manifestações, o Comitê de Política Monetária (Copom) foi incisivo ao apontar que **o esmorecimento no esforço de reformas estruturais, a indisciplina fiscal e as incertezas sobre a estabilização da dívida pública atuaram diretamente contra a convergência inflacionária, elevando o ônus da desinflação para a nossa atividade econômica**.

I.ii. Sustentabilidade da Dívida Pública e a (In)Suficiência do Esforço Fiscal

12. **Esse cenário de dificuldades na coordenação macroeconômica reflete-se diretamente na degradação da Dívida Pública Federal**. Em dezembro de 2025, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) alcançou o **patamar de R$ 10,0 trilhões, saltando para 78,7% do PIB**. O acompanhamento recém-julgado por este Plenário (Acórdão 1.438/2026) evidenciou a deterioração inconteste dos nossos indicadores de capacidade de pagamento — DPF/Receita, Juros/Receita e DPF/PIB — ao longo do triênio 2023–2025.

13. O que a auditoria desta Corte comprova, de forma irrefutável, é o fato de que **a gestão fiscal atual vem demonstrando uma incapacidade de apontar um caminho factível para a reversão dessa trajetória**.

14. A aplicação do modelo do Fundo Monetário Internacional (FMI) indicou que a estabilização da razão dívida/PIB em 2025 exigiria um resultado primário positivo de 1,94% do PIB. **Em contraste, o resultado primário efetivo do Governo Central foi deficitário em 0,46% do PIB**, **configurando um hiato de esforço fiscal de 2,4 pontos percentuais do PIB no próprio exercício**.

15. **Sem um ajuste estrutural imediato, as projeções revelam que a trajetória ascendente da dívida continuará até o final da década, transformando a responsabilidade intergeracional em um fardo de difícil sustentabilidade**.

16. Constatamos, também, que os Anexos de Metas Fiscais do PLDO 2026 descumprem o art. 4º, § 5º, inciso III, da LRF, ao não evidenciarem o nível de resultado primário necessário para a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) no horizonte decenal.

17. As projeções revelam que **as metas fiscais vigentes e propostas são insuficientes para estabilizar a dívida até 2029, indicando que País se manterá num endividamento sistêmico**. Essa situação é agravada pelas projeções que revelam **insuficiência estrutural e crescente para o cumprimento da "Regra de Ouro"** (art. 167, III, da CF) **no período de 2026 a 2029**, evidenciando o **risco concreto de que o financiamento de despesas correntes por operações de crédito se torne uma prática corriqueira**.

18. Corrobora a análise a constatação de que as projeções do Tesouro Nacional revelam um cenário de risco de insolvência a médio prazo: **em um espaço de apenas seis meses**, **a estimativa da DBGG para o ano de 2035 saltou de 81,6% para preocupantes 87,1% do PIB**.

19. Senhores Ministros, este retrato econômico de 2025 corrobora os reiterados alertas que tenho feito ao longo das últimas décadas nesta Corte. **A falta de firmeza do Centro de Governo na condução de um planejamento coordenado cobra o seu preço em juros elevados, perda de produtividade e esvaziamento do poder de compra da nossa população**. **O desenvolvimento econômico duradouro e com justiça social é absolutamente incompatível com a incerteza fiscal e a falta da responsabilidade na alocação do gasto público**.

I.iii. Da Conformidade da Gestão Fiscal e das Práticas de "Desorçamentação"

20. Ao adentrarmos na conformidade da gestão fiscal, o cenário exige que este Tribunal seja absolutamente firme.

21. Primeiramente, **a apuração do resultado primário tem se valido de "contabilidade criativa".** O déficit primário efetivo de R$ 58,7 bilhões apurado em 2025 teve seu suposto "cumprimento de meta" viabilizado apenas pela exclusão de R$ 48,7 bilhões em despesas do cômputo oficial (a exemplo de créditos extraordinários amparados por decisões judiciais e do debate em torno da Medida Provisória 1.309/2025, utilizada para subsidiar exportadores em face das tarifas impostas pelos Estados Unidos), **revelando que o esforço fiscal é artificial**.

22. Soma-se a isso a **superestimativa irreal de receitas primárias na LOA de 2025**, notadamente na rubrica de "Outras receitas administradas pela RFB", inflada em cerca de R$ 60 bilhões **sem demonstração válida de metodologia**, **desatendendo o princípio da transparência**.

23. Como deliberamos no Acórdão 1.438/2026, **essa prática reiterada de excluir despesas para aferição de metas fragiliza a credibilidade das estatísticas fiscais e não guarda aderência com a Lei de Responsabilidade Fiscal**.

24. Do lado da despesa, a rubrica do Benefício de Prestação Continuada (BPC) acumulou, nos últimos exercícios, uma diferença de R$ 18,5 bilhões entre o projetado e o executado, **evidenciando fragilidade na capacidade de estimação do Poder Executivo**.

I.iv. Do Desempenho do Planejamento e do Orçamento Governamental

25. **A capacidade de entrega do Estado continua refém da falta de racionalidade alocativa e do planejamento ineficaz**. Nossas auditorias atestam **desalinhamento entre as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 e a programação orçamentária efetivamente executada em 2025**, notadamente nas áreas de saúde, educação, assistência social e infraestrutura. **Faltou ao Centro de Governo o monitoramento intensivo**, o que **compromete os resultados das políticas públicas pela impossibilidade de correção de rotas durante a execução**.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

26. O Ministério das Cidades, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e a Codevasf incluíram novos projetos na Lei Orçamentária Anual de 2025 sem demonstrar o atendimento adequado aos projetos em andamento e à conservação do patrimônio. A inobservância contínua aos ditames do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para a manutenção de um elevado volume de obras paralisadas e de recursos imobilizados no País.

27. **Não obstante a gravidade do cenário,** manifesto minha integral concordância com a percuciente decisão do eminente Relator de excluir as propostas iniciais de ressalva e alerta em relação a este ponto específico na versão final de seu Parecer**.**

28. Conforme pacificado por esta Corte no recente Acórdão 1.357/2026-Plenário, falhas na formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ao fixar uma data-base inadequada, tornaram materialmente impossível que o Poder Executivo encaminhasse o relatório analítico no prazo estipulado.

29. **A conversão da medida punitiva em uma escorreita recomendação** ao Ministério do Planejamento e Orçamento **consagra o princípio da razoabilidade**, demonstrando a maturidade deste Tribunal ao não penalizar gestores pelo descumprimento de comandos legalmente inexequíveis, sem, contudo, abrir mão de exigir o aprimoramento estrutural do Módulo de Acompanhamento de Projetos Prioritários.

I.v. Do Balanço Geral da União (BGU), da Dívida Ativa e do Crédito Tributário

30. A fidedignidade do BGU de 2025 foi maculada por desajustes sistêmicos. Destaco, entre os achados que fundamentam a opinião técnica com ressalva, o descasamento bilionário na gestão do FCVS. A Caixa Econômica Federal deixou de reconhecer R$ 26,03 bilhões em provisões, mas o Ministério da Fazenda, utilizando-se de estimativas para mitigar riscos de insuficiência orçamentária, reconheceu obrigações no montante de R$ 31,86 bilhões, **gerando uma distorção contábil de R$ 5,83 bilhões**.

31. Observamos também **erros de cálculo nos requerimentos do Comprev**, que provocaram uma **superavaliação de R$ 4,0 bilhões na conta de Resultados Acumulados do Patrimônio Líquido**. Aponto, igualmente, a impropriedade detectada na publicação da metodologia da Receita Corrente Líquida (RCL), na qual **a Secretaria do Tesouro Nacional incluiu ações sem execução orçamentária**, gerando uma diferença metodológica de mais de R$ 55 bilhões **que**, embora não tenha alterado o valor efetivamente publicado de R$ 1,48 trilhão para o quadrimestre, **atenta contra a transparência**.

32. **No eixo da gestão de créditos, persiste a deficiência de governança que ofusca a fidedignidade do Balanço Geral da União**. **O avanço do estoque da Dívida Ativa permanece muito superior à capacidade real de recuperação pelo Estado**, enquanto fundos governamentais continuam a acumular excesso de vinculações de receitas que engessam a alocação de recursos, pressionam indevidamente a conta única do Tesouro e elevam o custo de oportunidade para a sociedade.

33. **Ainda na seara da fidedignidade fiscal, reputo de extrema gravidade o achado recém-incorporado ao Relatório do eminente Relator acerca da subavaliação do déficit previdenciário do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).** O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de dezembro último veiculou uma queda abrupta do déficit de R$ 8,45 bilhões, em 2024, para 3,98 bilhões, em 2025. Contudo, essa aparente melhora de 46,3% não decorreu de um ajuste estrutural ou diminuição efetiva das despesas, mas de uma mera alteração na forma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

de execução orçamentária no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

34. O exame técnico apurou que as despesas com inativos e pensionistas das áreas de educação e saúde do Distrito Federal, que até 2024 eram executadas em ações orçamentárias específicas (ações 0312 e 009T), passaram a ser executadas de forma "misturada" dentro de ações orçamentárias criadas para o custeio de **pessoal ativo** (ações 00WX para a educação e 00WW para a saúde).

35. Ao registrar o pagamento de inativos e pensionistas dentro de "gavetas" orçamentárias (ações) destinadas à folha de servidores ativos, a reclassificação promovida pela Secretaria de Orçamento Federal inviabilizou que a metodologia automatizada da Secretaria do Tesouro Nacional capturasse essas rubricas para a elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RREO. **O resultado prático dessa falha de parametrização foi elevadíssimo: aproximadamente R$ 3,2 bilhões da educação e R$ 2,1 bilhões da saúde simplesmente desapareceram do cálculo oficial do déficit.**

36. Ao endossar a emissão de alerta específico sobre essa ocorrência, com amparo no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que visa notificar expressamente o Poder Executivo de que a criação de novas ações orçamentárias (como as direcionadas a pessoal ativo) jamais pode ser feita sem a correspondente e imediata atualização das metodologias de consolidação dos demonstrativos fiscais da STN, reitero que a evidenciação dos dados da contabilidade pública deve ser um espelho fiel da realidade econômica, não tolerando falhas de parametrização que permitam a "invisibilidade" de obrigações bilionárias assumidas pelo Estado. Apresentar uma melhora contábil desprovida de lastro na realidade financeira do fundo induz o Parlamento a erro e fragiliza o princípio da transparência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

I.vi. Do avanço das práticas de "desorçamentação" e da execução de políticas públicas à margem do Orçamento Geral da União

37. Ainda na seara macrofiscal, e em complemento às minhas observações anteriores, destaco um dos achados mais alarmantes trazidos ao conhecimento desta Corte no presente ciclo de contas, consubstanciado no Acórdão 1.372/2026-Plenário, que apreciou auditoria operacional, com aspectos de conformidade, realizada 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.

38. Como consignei ao apreciar as Contas do exercício de 2024, **estamos diante de um preocupante avanço do uso de mecanismos contábeis à margem do ordenamento jurídico orçamentário,** caracterizados pela proliferação de mecanismos heterodoxos de financiamento e execução de políticas públicas fora dos canais ordinários do Orçamento Geral da União (OGU).

39. A referida auditoria operacional mostrou a gravidade e a expansão desse fenômeno, tecnicamente conceituado como "**desorçamentação**", **que consiste no deslocamento deliberado de receitas, despesas e riscos fiscais para longe do escrutínio parlamentar e dos controles oficiais**. Constatou-se a sistemática retenção de receitas públicas que sequer transitam pela Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN) ou pelo Siafi, sendo destinadas diretamente a entidades ou a fundos para a execução de encargos típicos da União.

40. **Observamos a consolidação de mecanismos de financiamento e execução de políticas públicas à margem do processo orçamentário ordinário**. Cito, como exemplos contundentes, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

sistemática de remuneração da Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA) — cujas projeções indicam o manejo de centenas de bilhões de reais à margem do processo orçamentário —, além de fundos como o FNDIT, o FADPU, e o Fipem, utilizado para custear o bilionário Programa Pé-de-Meia.

41. **A arquitetura desses mecanismos** não é inofensiva; ela **afronta os princípios basilares da Constituição e do Direito Financeiro brasileiro, notadamente os da Universalidade, da Unidade de Caixa, da Anualidade e do Orçamento Bruto**. Mais do que isso, conforme lapidarmente demonstrado no relatório da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), **tais arranjos constituem mecanismos flagrantes de fuga ao cumprimento das regras fiscais vigentes, burlando os limites de despesas primárias estabelecidos pelo Regime Fiscal Sustentável** (LC 200/2023) **e o alcance das metas de resultado primário**.

42. **As consequências dessa desestruturação do modelo brasileiro de gestão financeira** — reconhecido internacionalmente — **são severas para a economia do País**. **A perda de credibilidade**, gerada pela percepção de que o Estado contorna as amarras fiscais que ele próprio instituiu, **atua como indutor direto da desancoragem de expectativas de inflação e de crescimento**. Como atestado pelo exame técnico, **esse cenário de incerteza retroalimenta um ciclo vicioso: eleva as taxas de juros, aumenta o custo de refinanciamento da dívida pública e pressiona a depreciação cambial**.

43. Por essas razões, louvo a assertividade do trabalho técnico e apoio integralmente os firmes alertas exarados pelo Acórdão 1.372/2026-Plenário aos Poderes Executivo e Legislativo. É imperativo e inadiável o cumprimento das determinações dirigidas à Controladoria-Geral da União (CGU), à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) para que estruturem um mecanismo centralizado de transparência fiscal, mapeando e divulgando todas as receitas não recolhidas à CUTN e a real situação patrimonial desses fundos. **A manutenção da higidez do regime democrático exige que o Parlamento e a sociedade recuperem o controle efetivo sobre onde e como a integralidade do recurso público é aplicada**.

I.vii. Conclusão desta Seção

44. Senhor Presidente, Senhores Ministros. O retrato das finanças e da economia brasileira em 2025, fidedignamente capturado por nossa área técnica, evidencia que o Estado não pode buscar o crescimento de forma artificial, ancorando-se na elevação de seus próprios gastos, ao passo que a despesa de consumo das famílias sofre uma forte desaceleração. **A falta de coordenação entre a política fiscal e monetária é a tradução mais severa da falta de governança estrutural**.

45. Portanto, ao endossar integralmente o brilhante e exaustivo trabalho do eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, acompanho os duros — porém justos — alertas propostos por S. Exa.

46. É urgente que os Poderes Executivo e Legislativo adotem medidas efetivas e imediatas para resgatar a credibilidade do nosso arcabouço fiscal, **coibindo a denominada "contabilidade criativa" e reconduzindo a dívida pública a uma trajetória que respeite as futuras gerações de brasileiros**.

III. Previdência Social

47. **Peço vênia, agora, para tecer considerações que julgo essenciais no que tange especificamente à função Previdência Social, tema de suma relevância exatamente para o equilíbrio macroeconômico e para a perenidade da proteção social da nossa Nação.**

48. Como tenho reiteradamente assentado ao apreciar as Contas de Governo dos exercícios anteriores, e me valendo das precisas palavras proferidas pelo eminente Ministro Bruno Dantas, "*o*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

assunto previdência será, por anos, por décadas, objeto de discussão e debates na busca de sua sustentabilidade financeira em equilíbrio com a proteção aos beneficiários".

49. **A evolução dos nossos demonstrativos fiscais comprova a gravidade dessa premissa**: apenas de janeiro a outubro de 2025, o déficit primário da previdência (englobando os regimes civil, militar e geral) **atingiu a expressiva marca de R$ 404,9 bilhões**, sendo o regime rural responsável por R$ 173,5 bilhões desse montante.

50. Para o exame do exercício de 2025, esta Corte, nos termos das diretrizes delineadas pelo Acórdão 441/2025-Plenário, aprofundou a fiscalização sobre os resultados da atuação governamental. Nesse contexto, a auditoria operacional conduzida no âmbito do TC 021.341/2025-7 (Acórdão 1.129/2026-Plenário) revelou que, embora a Previdência Social tenha apresentado uma execução financeira altíssima — com aproximadamente R$ 991,9 bilhões liquidados —, **persistem fragilidades estruturais que comprometem a governança e a eficiência da política pública.**

51. **Primeiramente, constata-se falta de conexão entre o planejamento governamental e as evidências empíricas.** A auditoria demonstrou a **ausência de elementos que comprovem a utilização de resultados de monitoramentos e avaliações de políticas públicas para subsidiar a formulação do Plano Plurianual** (PPA) 2024-2027 **e da Lei Orçamentária Anual** (LOA) de 2025. Esta omissão não apenas contraria o dever constitucional imposto pelos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Carta Magna, mas também **amplia o risco de alocação ineficiente de recursos e de desalinhamento entre as metas orçamentárias e as reais necessidades da população**.

52. Em segundo lugar, anota-se a **falta de completude dos indicadores estratégicos adotados**. O Programa 2314, o principal instrumento de concretização da política previdenciária, falha ao não contemplar objetivos ou indicadores capazes de mensurar, de forma direta e transparente, a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no longo prazo. No atual cenário de restrição fiscal severa e de envelhecimento populacional, **a ausência de métricas de sustentabilidade limita a avaliação de riscos inerentes ao regime e retira a transparência necessária para a tomada de decisões estruturantes**.

53. Ademais, no que concerne à capacidade operacional do Estado e à efetiva prestação de serviços, **os resultados de 2025 ficaram aquém do exigível**. Apesar de a cobertura previdenciária ter apresentado ligeiro incremento, alcançando 70,30% em 2024, indicadores importantes para o atendimento ao cidadão — como o tempo médio de decisão dos requerimentos previdenciários, o tempo de espera para perícia médica, a produtividade recursal e o percentual de segurados reabilitados — sequer atingiram 95% das metas fixadas.

54. Soma-se a esse cenário de ineficiência operacional o constante **risco de pagamentos indevidos decorrentes de falhas de governança e ausência de controles sistêmicos rigorosos**. Como bem evidenciado recentemente pelo Acórdão 683/2026-Plenário, falhas no processo de cálculo da média de aposentadorias e deficiências de integração de sistemas ainda ocasionam prejuízos ao erário e retrabalhos administrativos.

55. Esses múltiplos achados corroboram a minha convicção, firmada na Declaração de Voto que proferi nas Contas de 2024, de que **a aceleração das despesas previdenciárias e assistenciais não reflete apenas oscilações pontuais de demanda, mas sim gargalos estruturais que demandam soluções coordenadas pelo Centro de Governo**. Como consignei ao relatar o Acórdão 297/2025-Plenário, **a consecução de políticas sociais de proteção e transferência de renda**, por mais meritórias que sejam, **não pode**, **sob nenhuma hipótese**, **prescindir da mais estrita observância ao arcabouço normativo que rege a responsabilidade fiscal**.

56. Assim, ao tempo em que parabenizo o eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela profundidade analítica do voto que nos é apresentado, manifesto minha integral concordância com os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

alertas expedidos, reforçando a urgência de que o Poder Executivo passe a incorporar evidências avaliativas em suas peças orçamentárias e reveja, de imediato, as metas operacionais do Programa de Previdência, em prol de um Estado mais eficiente e de contas públicas verdadeiramente sustentáveis.

IV. Programas Sociais

57. **Passo, agora, a tecer considerações agudas sobre a execução dos programas sociais, examinando-os sob a dupla ótica da eficiência do gasto público e de seus impactos na economia e na sociedade.**

58. A função Assistência Social materializa o esforço da Nação na busca pela erradicação da pobreza e redução das desigualdades. No exercício em exame, **o volume de recursos orçamentários alocados para a execução dos programas de Assistência Social** sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) **atingiu a expressiva cifra de R$ 290,5 bilhões**. Trata-se de um esforço fiscal elevadíssimo. Contudo, as recentes avaliações desta Corte revelam que **a magnitude do gasto tem caminhado desacompanhada da necessária eficiência operacional**, evidenciando desconexão entre os recursos liquidados e as entregas efetivamente materializadas ao cidadão.

59. O diagnóstico consolidado na auditoria que subsidiou estas Contas de Governo aponta que **27,1% das metas estipuladas nos programas finalísticos do MDS não foram alcançadas em 2025** — o equivalente a 19 de um total de 70 metas. O Programa 5131 (Proteção Social pelo SUAS) falhou em seu compromisso de reduzir o tempo de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), perpetuando atrasos que atingem idosos e pessoas com deficiência. Ademais, constatamos no PPA 2024-2027 a manutenção da Ação 21CP — referente à operacionalização do extinto Auxílio Emergencial —, sem qualquer vinculação identificável aos objetivos específicos do Bolsa Família e sem entregas associadas, **denotando fragilidade no planejamento e na alocação de prioridades**.

60. Aprofundando o olhar sobre a governança estrutural, registro as falhas detectadas no Cadastro Único (CadÚnico), o cerne das nossas políticas sociais.

61. As auditorias demonstraram que o Programa 5129, voltado à inclusão de famílias no CadÚnico, possui indicadores de desempenho carentes de busca pela melhoria e de reflexo com a realidade. A meta de "Taxa de Atualização Cadastral" **mede apenas a revisão de registros de quem já está no sistema, ignorando a cobertura do universo de famílias vulneráveis e os invisíveis que sequer possuem documentação civil**.

62. **Mais grave ainda são os atestados de vulnerabilidade na integridade das bases de dados**. Cruzamentos recentes evidenciaram a falta de interoperabilidade do CadÚnico com sistemas federais essenciais (como Receita Federal, eSocial e SIRC), resultando na manutenção de pagamentos baseados em CPFs inválidos, inconsistentes **ou**, **ainda**, **de pessoas falecidas**. Sem bases íntegras e atualizadas em tempo hábil, a política de focalização resta fragilizada.

63. A ineficiência do CadÚnico reverbera diretamente no cenário de grave fragmentação da política nacional de renda. Levantamento deste Tribunal (Acórdão 1.356/2026-Plenário) mapeou um **crescimento de mais de 150% no número de programas subnacionais de transferência de renda**. Contudo, diante da **falta de coordenação do Centro de Governo**, a desarticulação é patente: apenas 7% desses programas estaduais e municipais dialogam de forma automatizada com o CadÚnico. O resultado é a sobreposição de benefícios para alguns e a exclusão para outros.

64. Por fim, e não menos alarmante, chamo a atenção deste Plenário para o impacto econômico e o desvirtuamento das transferências de renda capturadas pelo mercado de apostas de quota fixa (as chamadas "Bets").

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

65. O Tribunal debruçou-se detidamente sobre os dados divulgados pelo Banco Central que apontavam a transferência de R$ 3 bilhões de beneficiários do Bolsa Família para essas plataformas em um único mês. Embora o profícuo trabalho da nossa área técnica (Acórdãos 2.528/2025 e 2.529/2025-Plenário) tenha revelado limitações metodológicas naquele estudo — como a não distinção entre o dinheiro do benefício e a renda própria autodeclarada da família, além do retorno em prêmios —, a subversão qualitativa da política pública permanece inquestionável.

66. Mesmo que o montante estritamente oriundo do programa seja menor, as evidências indicam que centenas de milhares de famílias comprometeram de forma crítica suas necessidades básicas com apostas virtuais. A canalização desses recursos — que deveriam fomentar as padarias, as mercearias e a economia local (formal e informal) para garantir a segurança alimentar — rumo a atividades que exploram a ludopatia e as vulnerabilidades emocionais representa a subversão da lógica assistencial. **O Estado não pode financiar, nem por via indireta, o agravamento do ciclo de endividamento da população que visa proteger**.

67. Diante desse robusto acervo probatório, ao manifestar minha integral concordância com os alertas propugnados pelo eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, anoto que a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social são faces da mesma moeda, e **reitero que elas exigem rigorosa governança**. É imperativo que o Poder Executivo restabeleça a fidedignidade do Cadastro Único, coordene os esforços federativos de assistência e garanta a efetividade dos sistemas de bloqueio às apostas *online*, assegurando que o suado recurso do contribuinte seja revertido em emancipação verdadeira, e não desperdiçado em ineficiência estatal ou externalidades predatórias.

VI. Reforma Tributária, Novas Competências do TCU e Reflexos Estruturais na Economia

68. Senhor Presidente, não poderia deixar de consignar, na oportunidade do exame das Contas do Presidente da República do exercício de 2025, reflexões agudas sobre o novo cenário que se desenha com a implementação da Reforma Tributária sobre o consumo.

69. Conforme exaustivamente demonstrado nos achados da nossa Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, a União enfrenta déficits estruturais, endividamento ascendente e um preocupante emaranhado de **gastos tributários que, apenas em 2025, ultrapassaram a cifra de R$ 544 bilhões**. É inegável que a estabilização de nossa dívida pública — e o próprio financiamento das ações do Estado — clama por um arcabouço tributário mais racional e propulsor do crescimento.

70. Nesse diapasão, a Emenda Constitucional 132/2023 e a Lei Complementar 214/2025 materializaram uma revolução institucional ao instituir o Imposto sobre Valor Agregado Dual (IVA-Dual). Essa transformação, ao extinguir tributos disfuncionais como o PIS, a Cofins, o IPI, o ICMS e o ISS, carrega a promessa louvável de atrair investimentos, simplificar o recolhimento e erradicar a cumulatividade que há décadas corrói a produtividade da indústria nacional.

71. Neste contexto de transição, o Constituinte Derivado confiou a este Tribunal de Contas da União um mandato de suprema envergadura republicana. Como cediço, fomos designados como fiadores do equilíbrio dessa mudança, incumbidos de homologar as metodologias e calcular as alíquotas de referência tanto da parcela federal (a CBS) quanto da subnacional (o IBS), além de arbitrar os redutores das compras governamentais e as compensações devidas. **Temos atuado, sob a condução exemplar da Presidência desta Corte e de nossa área técnica, para garantir que essa transição, que começa por se materializar neste ano de 2026, ocorra sob os primados da neutralidade arrecadatória e da segurança jurídica, não permitindo aumento oculto da carga tributária aos brasileiro**s.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

72. Nesse sentido, esclareço que, na tarde de hoje, estarei submetendo à apreciação este Tribunal Pleno proposta de Resolução com vistas a regulamentar as diretrizes e os procedimentos internos a serem adotados por este Tribunal no exercício de suas novas competências constitucionais e legais, derivadas da Reforma Tributária.

73. Retomando a análise sobre o novo cenário tributário brasileiro, e não obstante o avanço civilizatório que o IVA-Dual representa, **valho-me da experiência angariada ao longo de quase duas décadas neste Plenário para lançar alertas sobre os severos desafios econômicos e institucionais que se avizinham na implementação do novo modelo**.

74. **Primeiramente, destaco a profunda reconfiguração do nosso Federalismo Fiscal**. O deslocamento da gestão tributária outrora direta por parte de Estados e Municípios (via ICMS e ISS) para a esfera do recém-criado Comitê Gestor do IBS **concentrará, mais ainda, o fluxo de recursos no eixo central da República**. O fim da guerra fiscal é um avanço, contudo, a abrupta perda de autonomia dos entes subnacionais na gestão direta de seus fluxos de caixa não pode redundar em submissão financeira ou em desequilíbrios na prestação de serviços básicos na ponta, onde o cidadão de fato vive. **A coordenação federativa exigirá do Centro de Governo da União uma habilidade ímpar, sob pena de judicializações generalizadas**.

75. **Em segundo lugar**, **trago à luz o delicado impacto microeconômico sobre o pilar do nosso empreendedorismo: as empresas optantes do Simples Nacional**.

76. As avaliações técnicas mais abalizadas que acompanho na academia e no setor produtivo demonstram que **a arquitetura de creditamento do novo sistema instituiu um perigoso dilema para as micro e pequenas empresas**. Ao exigirem que a cadeia produtiva maximize o resgate de créditos gerados no IVA, **as empresas de maior porte provavelmente passarão a preterir o fornecedor do Simples Nacional que optar por não recolher a CBS e o IBS em apartado**. O resultado prático dessa assimetria poderá ser uma **dramática perda de competitividade das nossas pequenas empresas nas cadeias de suprimentos** (*Business-to-Business*), forçando-as a ingressar em uma complexidade tributária da qual a Constituição buscou protegê-las. **A política fiscal não pode trazer obstáculos ao principal motor de geração de empregos formais do Brasil**.

77. Senhor Presidente, o equilíbrio que buscamos nestas Contas de Governo passa, obrigatoriamente, por uma matriz tributária justa. A responsabilidade fiscal do amanhã dependerá de como conduziremos a transição tributária de hoje. Por conseguinte, ao acompanhar *in totum* os lúcidos encaminhamentos do Ministro-Relator, **deixo consignado a minha visão da necessidade de que os Poderes Executivo e Legislativo monitorem continuamente a Reforma Tributária, observando não apenas as regras da manutenção das receitas, mas também os seus impactos reais sobre a vitalidade das pequenas empresas e a indissolúvel autonomia dos nossos entes federados**.

VII. Governança e Centro de Governo

78. O exercício de 2025 reforçou a premissa de que **a qualidade da gestão pública federal está intrinsecamente ligada à robustez da governança exercida pelo Centro de Governo**. No julgamento das contas do exercício de 2024 (Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário), destaquei que o **Centro de Governo, ao atuar como o núcleo que assegura a coerência e a coesão da ação governamental, é essencial para traduzir a visão estratégica em políticas públicas eficazes**. Naquela oportunidade, enfatizei que a **descontinuidade ou inatividade de instâncias de coordenação interministerial — a exemplo do Comitê Interministerial de Governança (CIG) — gera um vácuo de liderança que inevitavelmente resulta em decisões fragmentadas, desarticulação das políticas setoriais e ineficiência na alocação de recursos**.

79. A análise deste exercício confirma que a **ausência de uma orquestração centralizada**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

não é apenas uma falha administrativa, mas um fator determinante para os resultados aquém do esperado em áreas cruciais como infraestrutura, educação e saúde. Sem uma instância forte para harmonizar as ações dos diferentes ministérios e órgãos, observamos uma recorrente dificuldade em converter dotações orçamentárias em entregas efetivas para a sociedade. **A governança, portanto, não deve ser vista como um processo burocrático, mas como o motor necessário para garantir que o Estado atue de forma integrada, gerenciando riscos estratégicos e respondendo às necessidades do país com previsibilidade e transparência**.

80. Neste ponto, é imperativo registrar que a fragilização da governança foi enfaticamente abordada neste Parecer no tópico específico sobre benefícios tributários. A análise dos gastos tributários em 2025 revelou um cenário preocupante: **renúncias de grande materialidade — superiores a R$ 540 bilhões — geridas com baixa cobertura avaliativa e governança incompleta**.

81. A **ausência de uma instância central capaz de coordenar essa política permitiu a proliferação de incentivos sem prazo de vigência definido, sem metas de desempenho e, frequentemente, sem a comprovação de sua efetividade social ou econômica**. Esse vácuo de governança é um exemplo prático das consequências de um Centro de Governo pouco coeso: o Estado abdica da sua capacidade de monitorar o retorno dos recursos públicos renunciados, perdendo o controle sobre parte relevante de sua política fiscal. A necessidade de institucionalizar uma coordenação robusta, que vá além da mera apuração de efeitos fiscais, é urgente para assegurar a sustentabilidade das contas e a correta aplicação dos instrumentos de incentivo à disposição do Executivo.

82. Nesse contexto, destaco que, além deste relatório, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) de 2025 corrobora, de forma inequívoca, o diagnóstico de fragilidade sistêmica na governança federal. O documento revela que a **carência de ferramentas básicas — como planejamento fundamentado em evidências, gestão de riscos estruturada, indicadores de desempenho realistas e mecanismos sólidos de monitoramento — não constitui apenas uma abstração técnica, mas o principal entrave para que políticas vitais atinjam seus objetivos**. A análise das nove políticas públicas avaliadas, que concentram expressiva materialidade orçamentária, evidencia que a desarticulação centralizada impede a efetiva conversão de dotações orçamentárias em resultados concretos, perpetuando o ciclo de ineficiência e desperdício que este Tribunal tem o dever institucional de combater.

83. Os achados desse relatório ganham contornos ainda mais preocupantes quando confrontados com o desempenho prático dessas intervenções. Como detalhei na seção **de Programas Sociais deste voto, a fragilidade na focalização do Programa Bolsa Família, a judicialização excessiva na Previdência Social Rural e as falhas estruturais na gestão do CadÚnico são reflexos diretos dessa má governança**.

84. Ao compararmos esses problemas com a **ausência de indicadores qualitativos na manutenção rodoviária e a carência de um modelo lógico efetivo no Programa Mais Médicos, percebe-se que a falta de um Centro de Governo coeso impõe um custo social que o Estado brasileiro não pode mais suportar**. Concatenando essas evidências operacionais com as falhas estratégicas já apontadas neste Parecer, torna-se evidente que **a ausência de uma coordenação estratégica centralizada — que deveria atuar como o motor da eficiência — é o fator determinante para a baixa capacidade de entrega das políticas e para a fragilidade na gestão dos recursos públicos**. Comprovamos, assim, que a governança não é um requisito meramente formal, mas o sustentáculo indispensável para a própria efetividade da ação governamental.

85. Diante desse quadro desafiador exposto pelo RePP e por este relatório, é gratificante observar uma mudança de paradigma essencial nas Contas de Governo deste ano. Diferentemente das peças de exercícios anteriores, que tratavam o tema da governança de forma periférica, o presente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

documento eleva o Decreto 9.203/2017 — marco da Política de Governança Pública — ao centro do debate, utilizando-o como baliza técnica para o diagnóstico de deficiências críticas, desde a deterioração econômico-financeira de estatais até a fragilidade na gestão de riscos e controles internos.

86. A mudança não é meramente formal: ela sinaliza que **a governança se consolidou como critério transversal de avaliação**. As soluções propostas por este Tribunal — materializadas na imposição de alertas e ressalvas — induzem o Poder Executivo a adotar medidas concretas de aprimoramento institucional, exigindo que o governo não apenas reconheça falhas, mas implemente mecanismos robustos baseados em evidências. Com essa diretriz consolidada, **este Tribunal dá um passo decisivo para transformar a forma como apreciamos a gestão pública, assegurando que a governança seja, doravante, o elemento central em nossa missão de controle**.

87. À luz dessas considerações, registro meu reconhecimento à Presidência deste Tribunal e à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) pelo pronto atendimento à sugestão que apresentei no julgamento das contas do exercício anterior, sendo gratificante observar o início, pela **Unidade de Auditoria Especializada em Gestão e Inovação (AudGovernança), de debates que subsidiarão trabalhos específicos sobre a atuação do Centro de Governo, os quais espero que tenham a devida sequência e priorização nesta e nas gestões seguintes**. Registro, ainda, que o referido **Decreto 9.203/2017, que lançou as bases da Governança Pública no âmbito federal, foi fruto de reflexões e conclusões de um Grupo de Trabalho desta própria Casa**, o que demonstra o compromisso histórico deste Tribunal com a qualidade da administração pública.

88. Ao encerrar estas reflexões, não posso deixar de olhar para a trajetória que percorremos. Desde o biênio 2013-2014, quando elevamos a boa governança a um objetivo estratégico deste Tribunal, **o TCU deixou de ser apenas um fiscalizador de atos isolados para se tornar um indutor de transformação institucional**. Foi também nesse período que iniciamos as **auditorias coordenadas — hoje um dos pilares de nossa atuação — que amadureceram até se tornarem ferramentas globais de controle, a exemplo do Climate Scanner, que hoje é referência mundial**. Essa projeção internacional, que conduziu este Tribunal à **presidência da INTOSAI e à honrosa missão de auditar as contas da ONU**, é o reconhecimento da excelência técnica e da relevância do modelo de controle externo brasileiro.

89. Ao olhar para trás, vejo um Tribunal que não apenas recomenda, mas que impõe a responsabilidade fiscal como condição *sine qua non* da democracia. Nesse sentido, é impossível não rememorar **a rejeição das Contas de 2014. Aquele julgamento histórico não foi um ato isolado de fiscalização; foi um divisor de águas para o país, que reafirmou a autoridade da Lei de Responsabilidade Fiscal e demonstrou que a contabilidade pública não pode ser manipulada para encobrir desequilíbrios**. A rejeição de 2014 serviu como antídoto à cultura do "orçamento de faz de conta" e consolidou a compreensão de que a transparência e a fidelidade aos resultados fiscais são inegociáveis para a saúde institucional da Nação.

90. Faço, pois, um apelo veemente à continuidade desse rigor e desse enfoque: que o TCU jamais renuncie à sua atuação preventiva e à sua coragem institucional. Que os resultados aqui apresentados sirvam de legado para que as futuras gerações persistam na **defesa de uma gestão orientada a resultados e pautada na higidez fiscal**.

91. Concluo com a profunda convicção de que a governança pública — sob o contínuo patrocínio deste Plenário — é o maior instrumento de proteção da sociedade brasileira contra o improviso, garantindo que o Estado seja, de fato, o servidor eficaz que a nossa Constituição almejou.

92. Ao encerrar a minha declaração de voto, diante do robusto acervo probatório e técnico delineado nos autos, manifesto minha integral concordância com as propostas do eminente Ministro-Relator, Benjamin Zymler.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

93. Endosso, com ênfase, a estrutura do Parecer Prévio ora submetido a este Colegiado, que atesta, com base nas normas aplicáveis à contabilidade federal, que as contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, relativas ao exercício de 2025, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, fundamentando-se em duas opiniões complementares exaradas por esta Corte: a opinião com ressalva sobre a execução dos orçamentos da União e a opinião com ressalva sobre o Balanço Geral da União.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480375.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Com meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, saúdo todo o Colegiado aqui reunido para emitir o Parecer Prévio decorrente do exame das contas prestadas, nesta ocasião, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, relativas ao exercício de 2025.

Parabenizo também todos os servidores desta Casa que contribuíram para o resultado deste trabalho, com especial menção à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cuja atuação tem sido significativa para que esta Corte cumpra, com qualidade técnica, a sua mais relevante competência atribuída pela Constituição Federal.

Trata-se da mais importante atribuição conferida ao Tribunal de Contas da União, na medida em que, ao auxiliar o Congresso Nacional na apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo Federal, esta Corte contribui de modo direto para o aperfeiçoamento da governança pública, para a transparência da gestão e para a sustentabilidade fiscal da União.

Na ocasião em que tive o privilégio de proferir declaração de voto sobre o Parecer Prévio das contas de 2024, tracei considerações sobre a renúncia de receitas, tema ao qual venho me dedicando reiteradamente, por significar uma das principais causas de distorção da gestão fiscal brasileira: enquanto o País dispensa volume cada vez maior de arrecadação tributária, muitas vezes sem o devido controle de resultados, ao mesmo tempo se comprime a margem para investimentos diretos e para o financiamento das políticas sociais, por escassez de recursos livres de compromissos obrigatórios.

No exercício de 2025, ora sob exame, esse quadro não apenas se mantém como se intensifica e ganha contornos ainda mais preocupantes. Por isso, escolho dedicar a presente declaração de voto, em sua parte central, ao aprofundamento do tema à luz dos achados consolidados pelo Acórdão 858/2026-TCU-Plenário, que apreciou o acompanhamento da governança e transparência dos benefícios tributários (TC 008.798/2025-7), e pelo Acórdão 1197/2026-TCU-Plenário, que apreciou o acompanhamento da conformidade fiscal das renúncias de receitas tributárias instituídas em 2025 (TC 021.035/2025-3), sem deixar de tecer considerações sobre os reflexos desse quadro fiscal nas funções de governo Saúde e Assistência Social, igualmente examinadas no âmbito das presentes contas (TC 022.479/2025-2 e 021.660/2025-5; assim como os dois anteriores, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

Da magnitude das renúncias tributárias federais

Os números são eloquentes e exigem a atenção desta Corte. Em 2024, os gastos tributários federais projetados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) totalizaram R$ 563,5 bilhões, equivalentes a 4,89% do PIB e 22,70% da arrecadação federal. Quando se acrescentam os benefícios financeiros e creditícios, os incentivos somaram R$ 678,4 bilhões em 2024, ou 5,89% do PIB, sinalizando que cerca de 83% dos benefícios instituídos no Brasil são de ordem tributária.

Para 2025, o volume de recursos fiscalizados pelo trabalho conduzido pela AudFiscal alcançou a expressiva cifra de R$ 587,42 bilhões (4,74% do PIB e 21,22% da arrecadação), considerando a estimativa de gastos tributários do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT).

Trata-se, portanto, de vultosa parcela extraorçamentária que aloca centenas de bilhões de reais anualmente, sem que esteja submetida ao mesmo escrutínio a que se sujeitam as despesas diretas constantes do Orçamento Geral da União.

A meta constitucional inscrita no art. 4º, § 1º, II, da Emenda Constitucional 109/2021, segundo a qual o montante total das renúncias tributárias federais não deve ultrapassar 2% do PIB no prazo de oito anos (ou seja, até 2029), encontra-se em rota de colisão com a realidade fiscal apurada. O comportamento dos gastos tributários nos últimos exercícios, saltando de 4,28% para 4,74% do PIB

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479625.

entre 2016 e 2025, sinaliza que, sem ruptura efetiva, a meta constitucional torna-se, na prática, inatingível.

As medidas de contenção recém-implementadas, ainda que representem passo inicial, mostram-se insuficientes diante da magnitude do estoque de renúncias acumulado. Continuamos com a insensatez de termos um desequilíbrio crônico das contas públicas e, simultaneamente, gastamos centenas de bilhões de reais concedendo renúncias tributárias muitas vezes desprovidas de qualquer comprovação de efetividade.

Das deficiências de transparência e governança

O acompanhamento conduzido por este Tribunal, no âmbito do TC 008.798/2025-7 e consubstanciado pelo Acórdão 858/2026-TCU-Plenário, evidencia, com clareza, cinco deficiências estruturais na gestão dos benefícios tributários federais: (i) cumprimento parcial do art. 165, § 6º, da Constituição Federal (o qual exige que o PLOA seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia); (ii) insuficiência de transparência ativa sobre objetivos, públicos-alvo e resultados das renúncias; (iii) modelo de governança incompleto, marcado pela ausência de instância central de coordenação; (iv) ausência de avaliações periódicas sistemáticas; e (v) inefetividade da regra de vigência quinquenal dos benefícios.

Com efeito, não obstante avanços identificados, a fiscalização destacou que o demonstrativo dos benefícios tributários do PLOA é fragmentado e com informações insuficientes e dispersas em diferentes anexos, obstaculizando a visão consolidada das renúncias sobre receitas. Ademais, os instrumentos de transparência não detalham os objetivos da política pública, o público-alvo, o órgão gestor responsável nem os resultados esperados de cada benefício, o que compromete o controle social.

Os problemas de governança afetos aos benefícios tributários federais também integraram o relevante diagnóstico trazido por aqueles autos. A título ilustrativo, registro que, do total de gastos tributários previstos no PLOA 2025 (R$ 587,42 bilhões), R$ 535,0 bilhões referem-se a benefícios instituídos há cinco anos ou mais e, desse subtotal, R$ 197,8 bilhões (37%) jamais foram avaliados. Ademais, apenas R$ 138,8 bilhões (25,9%) dispõem de avaliação realizada nos últimos cinco anos. Em síntese, nada menos do que R$ 396,2 bilhões (74,1%) dos gastos tributários encontram-se sem qualquer avaliação recente sobre sua efetividade, situação incompatível com as melhores práticas de gestão fiscal.

Quanto à observância da regra de vigência quinquenal exigida pelas LDOs desde 2012, os dados são igualmente preocupantes: dos 389 benefícios tributários instituídos entre 2012 e 2024, 184 (47%) possuem prazo indeterminado ou superior a cinco anos. No quadriênio 2021–2024, dos 101 benefícios criados, 56 (55%) foram instituídos sem prazo de vigência definido.

Tais números retratam o esvaziamento progressivo da regra de temporalidade e a fragilidade dos mecanismos de controle hoje existentes.

Corrobora as deficiências estruturais de governança levantadas acima o exame da conformidade fiscal das renúncias instituídas no próprio exercício de 2025, conduzido nos autos do TC 021.035/2025-3.

O acompanhamento examinou 21 desonerações tributárias criadas no referido ano, com volume estimado de R$ 4,2 bilhões para o próprio ano e impacto acumulado projetado de R$ 135,5 bilhões para o quadriênio 2025-2028 (sendo R$ 45,4 bilhões em 2026, R$ 43,6 bilhões em 2027 e R$ 42,3 bilhões em 2028), montante 24,2% maior em relação ao período anterior (de R$ 109,1 bilhões para R$ 135,5 bilhões).

Das 21 legislações instituidoras de renúncia em 2025, 11 (52,4%) não observaram integralmente os requisitos constitucionais e legais previstos no art. 113 do ADCT, no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 129 e 139 da LDO 2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479625.

Com efeito, entre as falhas mais recorrentes identificadas, destaco: (i) ausência de estimativas de impacto orçamentário-financeiro; (ii) falta de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita ou indicação de medidas de compensação; (iii) ausência de memória de cálculo detalhada; (iv) falta de cláusula limitando a vigência ao máximo de cinco anos; (v) ausência de definição clara de metas e objetivos; e (vi) não designação de órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação dos benefícios.

As impropriedades alcançaram normativos de elevada relevância, como a Lei 15.103/2025 (Programa de Aceleração da Transição Energética - Paten), a Lei Complementar 216/2025 (Programa Acredita Exportação), a Lei 15.164/2025 (Fundo Social e Fundo Rio Doce), a Medida Provisória 1.318/2025 (Regime Especial de Tributação para Serviços de Datacenter — REDATA), a Lei 15.269/2025 (incentivos do REIDI para armazenamento de energia), a Lei Complementar 222/2025 (incentivos ao esporte) e a Lei 15.294/2025 (Programa Especial de Sustentabilidade da Indústria Química – PRESIQ).

Não posso deixar de recordar que esta Corte vem reiteradamente apontando essas deficiências há mais de uma década. Os Acórdãos 1.205/2014, 1.112/2020 e 2.101/2025, todos do Plenário, compõem uma sequência preocupante de deliberações que vêm constatando a inércia administrativa na institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais.

O Acórdão 2.101/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, foi expresso ao informar ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República que "a mora na efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais (...) não se harmoniza com as diretrizes assentadas no art. 2º do Decreto 11.558/2023".

Não por outra razão, o tema "Transparência e Efetividade das Renúncias Tributárias" foi incluído na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, o que corrobora a natureza sistêmica do problema e a necessidade de atuação coordenada e firme dos órgãos de governo e de controle externo.

Do novo marco normativo: a Lei Complementar 211/2024 e a Lei Complementar 224/2025

Por outro lado, há de se reconhecer, como fato superveniente de elevada relevância, o fortalecimento do arcabouço normativo voltado à responsabilidade fiscal, consubstanciado pela edição da Lei Complementar 211, de 30 de dezembro de 2024, e da Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025, esta última regulamentada pelo Decreto 12.808/2025.

É imperioso destacar que tal evolução normativa reflete, em larga medida, a preocupação externada por mim quando fui Relator da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2023, no bojo do TC 010.005/2024-2 e do Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário.

Naquela oportunidade, ao identificar a expansão desordenada dos gastos tributários, sugeri a vedação de novas concessões ou ampliações em cenários de déficit primário, bem como a fixação de limites prudenciais para tais benefícios, nos seguintes termos:

> 197. Enfim, encerrando o tema a respeito dos gastos tributários, ficam aqui duas sugestões, ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, objetivando moderar a expansão de tais benefícios, por meio de atos normativos.
>
> 198. Primeiro, que sejam vedadas novas instituições, bem como a ampliação do montante vigente, de gastos tributários em cenário de déficit primário, indicado nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, ainda que haja a possibilidade de adoção de medidas compensatórias;
>
> 199. Segundo, que seja fixado um limite prudencial em percentual do montante de gastos tributários sobre a previsão de arrecadação de receitas tributárias, consignada no projeto da lei orçamentária anual, a ser observado no exercício que o Orçamento entrar em vigor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479625.

A Lei Complementar 211/2024, ao acrescer o art. 6º-A à Lei Complementar 200/2023, alinhou-se, justamente, à diretriz de moderação fiscal defendida no âmbito deste Tribunal, ao vedar a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivos tributários em caso de apuração de déficit primário. Trata-se de um avanço estrutural que vincula a política de renúncias à realidade fiscal da União, conferindo maior racionalidade ao processo decisório.

Adicionalmente, a Lei Complementar 224/2025 instituiu diretrizes gerais para a concessão, prorrogação e redução de incentivos e benefícios fiscais federais, em estrito atendimento ao art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021.

Entre os avanços trazidos, destaco a inclusão do art. 14-A na Lei de Responsabilidade Fiscal, que passou a exigir, para toda proposição legislativa concessiva de benefício tributário a pessoa jurídica: estimativa do quantitativo de beneficiários; prazo de vigência limitado a cinco anos; metas de desempenho objetivas e quantificáveis nas dimensões econômica, social e ambiental; impacto previsto na redução das desigualdades regionais; e mecanismos de transparência e de monitoramento e avaliação de resultados.

Não obstante, a superveniência desse robusto marco normativo, ainda que represente um salto qualitativo inquestionável, não se traduz, automaticamente, na solução definitiva do problema. Persistem, como assinalado no Acórdão 858/2026-TCU-Plenário, desafios significativos de implementação, operacionalização e consolidação metodológica das informações, que exigirão desta Corte um monitoramento contínuo e vigilante para assegurar que a letra da lei se converta em efetiva disciplina fiscal.

Da convergência com outros achados das presentes contas

As deliberações ora apreciadas dialogam intensamente com outros achados dos diversos processos das presentes contas de governo, formando um diagnóstico sistêmico.

Em primeiro lugar, registro o Acórdão 990/2026-TCU-Plenário (TC 007.099/2024-0), de relatoria do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, que apreciou auditoria operacional sobre a transação tributária a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

A fiscalização identificou falhas graves de governança, falta de coordenação entre RFB e PGFN, transparência insuficiente e fragilidades no controle do uso de Prejuízo Fiscal e Base de Cálculo Negativa (PF/BCN), com impacto estimado de R$ 3,81 bilhões em descontos indevidos somente na amostra examinada de acordos celebrados em 2023.

A inobservância dos limites legais de redução previstos no art. 11, § 2º, da Lei 13.988/2020, bem como a fragilidade nos controles de PF/BCN, constituem expressão direta do mesmo problema estrutural diagnosticado nos autos do TC 008.798/2025-7: a gestão fragmentada e opaca dos instrumentos de renúncia ou redução de receita tributária.

Em segundo lugar, registro o Acórdão 1982/2025-TCU-Plenário (TC 006.084/2025-7), de relatoria do eminente Ministro Antonio Anastasia, que apreciou o acompanhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026.

A fiscalização apontou otimismo nas premissas de crescimento e custo da dívida, deficiências na transparência de investimentos em andamento (art. 45 da LRF) e na metodologia de impacto fiscal de políticas públicas (art. 4º da LRF), além de indícios de desconformidade em dispositivos sobre contratos de gestão de estatais e sobre a indicação de beneficiários de emendas de bancada.

Igualmente, destacou que o viés otimista de trajetória da dívida pública projetada conjugado com uma compressão significativa das despesas discricionárias a partir de 2027 pode ocasionar risco real de inviabilização do funcionamento da máquina pública no curto e médio prazo.

Esse alerta se entrelaça diretamente com o diagnóstico sobre os benefícios tributários: na medida em que as renúncias fiscais consomem cerca de 4,74% do PIB, agravam-se as pressões sobre o espaço fiscal das despesas discricionárias e dos investimentos públicos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479625.

Tal quadro de fragilidade fiscal e de governança das renúncias não é mera abstração contábil: ele se traduz diretamente no planejamento e execução das políticas públicas voltadas aos brasileiros mais vulneráveis.

Cada real renunciado sem critério é um real a menos para custeio de hospitais, vacinas, benefícios assistenciais ou unidades básicas de saúde. Por isso, peço licença ao Colegiado para tecer considerações específicas sobre as funções Assistência Social e Saúde, igualmente examinadas nas presentes contas.

Da função Assistência Social

A função Assistência Social mobilizou, em 2025, dotação atualizada superior a R$ 290,5 bilhões, montante que, por si só, justifica o rigor do escrutínio do Tribunal e revela a centralidade da política assistencial no esforço fiscal da União.

Esses recursos foram concentrados em duas frentes: o Programa 5128 (Bolsa Família), com R$ 159,08 bilhões (cerca de 55% do total), e o Programa 5131 (Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS), com R$ 125,25 bilhões (cerca de 43%).

O exame realizado no âmbito do TC 022.479/2025-2, que resultou no Acórdão 1130/2026-TCU-Plenário, revelou quadro que merece atenção. Das 70 metas apuradas no PPA 2024-2027 para os programas da função Assistência Social, 19 metas não foram alcançadas (27,1% do total). Adicionalmente, 4 metas sequer foram apuradas, comprometendo a transparência e a governança do PPA.

Com relação às metas não alcançadas, atinentes ao Programa Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS, como informado acima, o segundo materialmente mais representativo, responsável por 43% de toda a dotação da função, os números são preocupantes quando observamos a gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC):

a) o tempo médio de concessão do BPC previsto era de 101 dias, mas o realizado alcançou 254 dias (desvio de 153 dias);

b) os benefícios para Pessoas com Deficiência deveriam ser concedidos em até 90 dias; o prazo médio efetivo foi de 267 dias (diferença de 177 dias);

c) os benefícios para Pessoas Idosas deveriam ser concedidos em até 45 dias; alcançaram 228 dias, quase cinco vezes o prazo legalmente esperado.

Trata-se de quadro que afronta a dignidade do cidadão vulnerável e que já havia sido objeto de determinação desta Corte no Acórdão 2.198/2024-TCU-Plenário, no qual se determinou a redução para valores residuais ou eliminação do estoque de requerimentos aguardando análise por tempo superior a 180 dias. A persistência da intempestividade revela que aquela determinação não logrou os efeitos esperados.

No Programa Bolsa Família, o objetivo específico de contribuir com a redução da pobreza, com meta de 100%, atingiu 90,7%, frustração de 9,3 pontos percentuais. A meta de 21 milhões de famílias beneficiadas alcançou 18.636.919 famílias, deixando 2.363.081 famílias fora do alcance previsto. Em dezembro de 2025, cerca de 500 mil famílias permaneciam na fila de espera para recebimento do benefício.

Não obstante os impactos cada vez mais positivos do programa, ainda subsistem desafios importantes para sua total efetividade.

Da função Saúde

No que concerne à função Saúde, cuja dotação autorizada superou R$ 240 bilhões em 2025, o cenário revelado pelo Tribunal também se mostrou preocupante, uma vez que a execução financeira não se traduziu em entregas equivalentes de bens e serviços à população. As fiscalizações conduzidas por esta Corte revelaram um cenário de dupla fragilidade: a escassez de recursos livres para novas prioridades, agravada pela política de renúncias fiscais, e a ineficiência na execução do orçamento já disponível.

Como venho sustentando, se o gasto tributário não é capaz de gerar resultados superiores ao custo da intervenção direta, ele se torna injustificável, especialmente quando subtrai recursos que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479625.

poderiam ser revertidos ao atendimento de despesas discricionárias da saúde, hoje comprimidas. Enquanto o País abdica de centenas de bilhões de reais em renúncias tributárias, muitas vezes sem comprovação de efetividade, a função Saúde sofre com a escassez de recursos para ações estruturantes.

Contudo, o diagnóstico de 2025 aponta que o problema não se resume à falta de verbas. Mesmo com dotações autorizadas, a gestão pública falhou em converter os estrangulados recursos em entregas. A auditoria operacional realizada no bojo do TC 021.660/2025-5 e objeto do Acórdão 1199/2026-TCU-Plenário revelou que a taxa de execução efetiva da função Saúde foi de 90,4%, situando-se 4,6 pontos percentuais abaixo do parâmetro de 95% adotado como referência. Igualmente, evidenciou inexecuções relevantes, quais sejam:

a) das 90 ações com meta física registrada no SIOP, 29 ações (32,2%) ficaram abaixo de 95% de entrega;

b) 31 ações com dotação superior a R$ 100 milhões ficaram abaixo de 95% de execução efetiva, totalizando R$ 20,8 bilhões não executados;

c) três ações de elevadíssima materialidade: 2E90 (Custeio da Atenção Ambulatorial Especializada), 2E89 (Custeio da Atenção Primária à Saúde) e 8581 (Atenção Primária à Saúde), somando R$ 28 bilhões em dotação, apresentaram execução física nula (0,0%), mesmo com execução financeira elevada.

Essa inexecução não é um fato isolado, mas um sintoma de falhas estruturais. O caso mais notável é o da Ação 215U (Expansão e Reconstrução de Unidades Básicas de Saúde), dotada de R$ 3,2 bilhões. Das 1.800 UBS previstas para construção em 2025, apenas 7 foram entregues (0,4% da meta). Em 2024, a meta era de 1.232 UBS e o resultado foi nulo. Das 2.500 UBS previstas para receber equipamentos estratégicos, nenhuma foi concretizada (0%).

Ademais, a taxa média de alcance das entregas previstas para 2025 nos sete programas da função Saúde foi de apenas 35,3% (61 de 173), sendo que nenhum atingiu 50% das entregas pactuadas.

Por fim, também foi possível verificar a incongruência entre planejamento estratégico e alocação orçamentária no caso do Programa 5120 (Ciência, Tecnologia & Inovação em Saúde). O PLOA 2025 propôs dotação de R$ 4,55 bilhões, aumento de 66% sobre a LOA 2024 (R$ 2,74 bilhões), em coerência com a centralidade estratégica definida para o Complexo Econômico-Industrial da Saúde. Contudo, na tramitação legislativa, a LOA 2025 reduziu a dotação para R$ 1,69 bilhão, corte de aproximadamente 63%. Enquanto a função Saúde recebeu acréscimo de 15% entre o PLOA e o autorizado final, o Programa 5120, paradoxalmente o de maior centralidade estratégica, sofreu a mais expressiva redução.

Portanto, o quadro fiscal da saúde é marcado por um paradoxo: enquanto a renúncia de receitas retira do orçamento recursos que poderiam ampliar o campo de ação governamental, a fragilidade na governança e na capacidade operacional impede que o montante já alocado se transforme em benefícios concretos à população. Esse desalinhamento entre planejamento, disponibilidade orçamentária e capacidade de entrega compromete a sustentabilidade do Sistema Único de Saúde e a efetividade do gasto público.

Conclusão

À luz de todo o exposto, reitero minha preocupação com o cenário desafiador marcado pela persistência de vultosas renúncias de receitas que, além de não observarem critérios rigorosos de transparência e efetividade, comprometem a sustentabilidade das contas públicas.

A gravidade dos achados, verificada a partir de R$ 587 bilhões em renúncias fiscais com governança fragmentada, ausência de avaliação em 74,1% dos benefícios e descumprimento sistemático da regra de vigência quinquenal em 47% dos benefícios instituídos desde 2012, reclama monitoramento contínuo e efetivo nos próximos exercícios.

Repiso que a fragilidade da governança das renúncias de receitas não é um problema circunscrito à dimensão fiscal abstrata: ela impacta diretamente o planejamento e financiamento das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479625.

políticas públicas voltadas aos brasileiros mais vulneráveis. A par desse quadro, as auditorias operacionais nas funções Saúde e Assistência Social revelaram entregas aquém do esperado para a população, com falhas sistêmicas no planejamento e na execução de políticas essenciais.

Embora seja possível identificar avanços nos últimos anos, como o advento do novo marco normativo instituído pela Lei Complementar 224/2025, a modificação efetiva dessa realidade depende de uma postura administrativa altiva que supere a inércia histórica na governança dos benefícios fiscais. Nesse sentido, mostra-se premente a manifestação firme, pedagógica e institucionalmente responsável deste Tribunal. Com efeito, não se trata de criticar pela crítica, mas de cumprir nossa missão constitucional de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade, por meio do controle externo.

Dito isso, voto pela aprovação do Relatório, do Voto e da minuta de Parecer Prévio ora apresentados pelo eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, com as ênfases aqui externadas.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

tagRedator
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479625.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Nesta solene ocasião, parabenizo o E. Ministro Benjamin Zymler pela qualidade do trabalho submetido ao Plenário deste Tribunal, decorrente de sua competente ação na relatoria deste processo, destinado à apreciação das contas, do exercício de 2025, prestadas pelo Presidente da República.

A Constituição Federal determina que o TCU aprecie as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, elaborado em até sessenta dias, a contar do seu recebimento, nos termos do art. 71, inciso I, como suporte para o julgamento das contas a ser realizado pelo Congresso Nacional, por força do art. 49, inciso IX. Esse procedimento decorre da mais lídima tradição republicana e oferece ao Parlamento e a toda a sociedade brasileira a oportunidade de, com dados concretos, reavaliar e rediscutir a realidade do País.

A elaboração do parecer configura um dos mais relevantes traços da atuação constitucional do Tribunal de Contas da União, no qual sintetiza e organiza dados importantes da ação administrativa do Governo Federal, em seus níveis mais agregados, desempenhando a missão do Controle Externo de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento da Administração Pública na satisfação de anseios sociais.

Na apreciação das Contas do Presidente da República, faculta-se a cada Ministro deste Tribunal traçar breve panorama sobre questões relevantes para os destinos do País. Na qualidade de relator de plúrimos processos relativos à previdência social, gostaria de retornar ao importante tema, tendo em vista o seu elevado impacto para as contas públicas.

A pressão estrutural dos regimes previdenciários sobre as contas públicas é renitente e tem se mostrado insensível às sucessivas reformas implementadas ao longo das últimas décadas.

Em 2025, o resultado previdenciário consolidado, que congrega o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os regimes próprios de servidores públicos federais (RPPS), incluindo os militares (SPSMFA), e o regime previdenciário do Distrito Federal (FCDF), traduziu-se em **déficit de R$ 440,6 bilhões**, oriundo da diferença entre arrecadação previdenciária de R$ 762,6 bilhões e despesas com benefícios de R$ 1,203 trilhão.

Esse resultado preocupa sobremaneira, pois representa uma piora significativa em relação ao ano anterior, cujo déficit foi registrado de R$ 418,9 bilhões. Embora ainda não se possa falar de uma tendência à piora do resultado, essa reversão não pode ser tratada como mero ruído estatístico: ela traduz a persistência de desequilíbrios estruturais que reformas pontuais, por mais bem intencionadas, não têm sido capazes de debelar.

De forma desagregada, o déficit previdenciário de R$ 440,6 bilhões, em 2025, distribuiu-se da seguinte maneira:

a) R$ 317 bilhões, no Regime Geral de Previdência Social, relativo aos trabalhadores do setor privado, com crescimento real de 1,34%;

b) R$ 62,6 bilhões, no Regime Próprio de Previdência Social, referente aos servidores civis da União, com crescimento real de 7,53%;

c) R$ 53,0 bilhões, no Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, com variação real praticamente nula (-0,03%); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80470045.

d) R$ 4,0 bilhões relacionados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), com suposta redução de 54,81%, decorrente de erro da metodologia de apuração dessas despesas, consoante item 2.3.2.9 do Relatório.

À semelhança do ocorrido em exercícios anteriores, o RGPS registrou receita de R$ 709,7 bilhões e despesa de R$ 1,03 trilhão, respondendo pela maior parcela do desequilíbrio total, com aproximadamente 72% do déficit consolidado, e reafirmando-se como principal fator de pressão sobre as contas previdenciárias.

A decomposição do resultado evidencia, mais uma vez, a profunda e persistente assimetria entre os segmentos urbano e rural do RGPS. A arrecadação cobriu 86,2% das despesas urbanas, ou seja, a cada R$ 100,00 gastos, R$ 86,00 são cobertos. Já no segmento rural, a arrecadação responde por somente 6% das despesas. Para cada R$ 100,00 gastos na previdência rural, apenas R$ 6,00 provêm da arrecadação própria, sendo os outros R$ 94,00 financiados pelo orçamento da seguridade social.

Como já observei em anos anteriores, esse desequilíbrio estrutural do segmento rural decorre, em grande medida, das características institucionais da previdência rural, que admite formas diferenciadas de contribuição, entre elas a figura do segurado especial, o trabalhador rural para quem não se exige efetiva contribuição previdenciária para o acesso aos benefícios do regime.

Trata-se de política social de inegável relevância, mas cujo custo fiscal é expressivo e demanda permanente atenção do legislador e do gestor público.

O exame dos déficits *per capita* por beneficiário revela, em 2025, dados ainda mais inquietantes do que nos exercícios anteriores. O déficit no RGPS foi de R$ 9,1 mil por beneficiário, no RPPS de R$ 78,1 mil, no FCDF de R$ 130,3 mil e no SPSMFA de R$ 175,6 mil.

Os resultados evidenciam assimetria relevante no déficit por beneficiário entre os regimes previdenciários, associada às distintas regras de financiamento e às características demográficas e institucionais de cada sistema. O dado que mais merece destaque é o salto vertiginoso no déficit per capita do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas. Em 2023, esse indicador havia atingido o que se acreditava ser um pico histórico de R$ 159 mil por beneficiário. Em 2024, houve recuo para R$ 130,2 mil, mas em 2025, **o déficit per capita do SPSMFA disparou para R$ 175,6 mil, alcançando o maior valor já registrado na série histórica**, superando todos os exercícios anteriores.

Esse comportamento é sintomático do desequilíbrio estrutural que ainda permeia o sistema de proteção dos militares. Em que pese os avanços trazidos pela Lei 13.954/2019, que aumentou o tempo de serviço para inatividade de 30 para 35 anos, instituiu a contribuição dos pensionistas ao sistema e elevou a alíquota de contribuição para pensão de 7,5% para 10,5%, as reformas permanecem insuficientes.

A comparação do déficit per capita entre os regimes continua a evocar, com redobrada força, as noções de justiça e isonomia. Enquanto cada beneficiário do RGPS custa anualmente R$ 9,1 mil ao Erário, e cada servidor civil aposentado impõe ao Tesouro o déficit de R$ 78,1 mil por pessoa, o déficit imputável a cada beneficiário do SPSMFA alcança R$ 175,6 mil, mais do que o dobro do custo per capita dos servidores civis e mais de dezenove vezes o custo unitário do trabalhador privado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80470045.

Reitero o que já registrei em votos anteriores: de acordo com as regras ainda vigentes, não existe contribuição para a inatividade no sistema militar e as alíquotas pagas para pensões são inferiores às cobradas dos servidores civis. Em contrapartida, a remuneração da reserva conta com integralidade e paridade, podendo, em alguns casos, corresponder ao grau hierárquico imediato ao de atividade, e as idades máximas para a passagem à reserva variam de 50 a 70 anos, ao passo que, nos demais regimes previdenciários, a idade mínima é de 65 anos.

Imprescindível para o País a reflexão e a avaliação sérias sobre a necessidade de implementar novas mudanças no SPSMFA, com o objetivo de torná-lo consentâneo com o contexto nacional, no qual a manutenção de privilégios às custas da sociedade é cada vez menos aceitável.

Em 2025, emerge com especial relevância tema que, embora não seja novo, ainda não recebeu, nos votos anteriores desta série, a atenção que merece: o impacto das renúncias de receitas previdenciárias sobre o equilíbrio do sistema. Em 2025, essas renúncias, decorrentes de políticas de desoneração e incentivos contributivos para empresas, somaram aproximadamente R$ 70,3 bilhões.

Esse montante é deveras expressivo. Ele equivale a cerca de 16% do déficit previdenciário consolidado do exercício e supera, individualmente, o déficit do RPPS (R$ 62,6 bilhões) e o do SPSMFA (R$ 53 bilhões). O dado evidencia, de forma inequívoca, que parcela relevante do **desequilíbrio dos regimes previdenciários não decorre exclusivamente da dinâmica demográfica ou das regras de concessão de benefícios**, ainda que estes fatores costumem monopolizar o debate público sobre a previdência, **mas também de decisões deliberadas de política pública voltadas à concessão de incentivos contributivos a setores da economia**.

Não se trata, aqui, de negar a legitimidade das políticas de desoneração como instrumentos de desenvolvimento econômico e geração de empregos. Trata-se, sim, de exigir que tais decisões sejam tomadas com plena consciência de seu custo fiscal e com a correspondente compensação orçamentária. Toda renúncia de receita previdenciária não compensada representa, em última análise, um agravamento do déficit a ser suportado pelo Tesouro Nacional, em detrimento de investimentos em saúde, educação, infraestrutura e demais políticas com potencial impacto positivo sobre o crescimento socioeconômico do País.

Não é demais ressaltar que o equilíbrio financeiro e atuarial é princípio de natureza constitucional, implícito no art. 40 da Constituição Federal, que visa a assegurar a viabilidade do regime, tanto no presente quanto no futuro, para garantir os direitos dos beneficiários e, ao mesmo tempo, refletir o compromisso do Estado com a responsabilidade fiscal e a justiça entre gerações.

A concessão reiterada de renúncias contributivas sem o correspondente equacionamento fiscal colide frontalmente com esse princípio. Impõe-se ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo uma avaliação rigorosa e sistemática do custo-benefício de cada desoneração previdenciária, com transparência e responsabilidade em relação às gerações futuras.

A esse preocupante cenário soma-se a perspectiva demográfica que já me referi no voto das contas do exercício de 2024: o Brasil avança de forma inexorável em uma transição demográfica rápida e profunda, representando o maior desafio estrutural para o sistema previdenciário nacional

A concepção de novas formas de financiamento do custeio previdenciário é medida que se impõe com urgência crescente, mas não é tarefa simples, demandando muito esforço e coragem de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80470045.

todos os governantes. O modelo de repartição simples, no qual os trabalhadores em atividade financiam os inativos, enfrenta limites estruturais crescentes que ajustes paramétricos isolados não conseguem superar.

Registro, ainda, pela gravidade, a falha encontrada no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2025, publicado pela STN, que apontava para uma redução do *deficit* de R$ 8.456,6 milhões para R$ 3.984,2 milhões.

Após apuração realizada nos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), a Audfiscal verificou que os gestores distritais executaram despesas com inativos e pensionistas em ações orçamentárias que, pela sua denominação, deveriam ser exclusivas para despesas com pessoal ativo. Como essas ações orçamentárias não estavam relacionadas na metodologia do RREO definida pela STN, o Demonstrativo de Receitas de Despesas com Pessoal do FCDF não captou a execução de cerca de R$ 5,3 bilhões em despesas previdenciárias custeadas por esse fundo.

Por fim, renovo o alerta que formulei por ocasião da apreciação das contas de governo de 2024, no sentido de que merece ser avaliado, em auditoria específica a ser realizada por este Tribunal, o custo de toda a máquina previdenciária responsável pelo pagamento de aposentadorias, reformas e pensões.

Com essas considerações, manifesto minha total aderência ao voto apresentado pelo E. Relator, Ministro Benjamin Zymler.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80470045.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inauguro esta manifestação com cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela análise rigorosa e abrangente submetida à apreciação deste Plenário, referente às Contas do Presidente da República do exercício de 2025. Como é próprio de Sua Excelência, o voto enfrenta com precisão técnica os temas fiscais, orçamentários, financeiros e patrimoniais que estruturam o parecer prévio. Estendo o registro à AudFiscal e às demais unidades especializadas deste Tribunal, cujo trabalho confere densidade e segurança institucional ao exame ora apreciado.

2. O exercício de 2025 ocupou lugar singular na evolução recente das finanças públicas brasileiras. Foi o segundo ano integral de execução do Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar 200/2023, e, ao mesmo tempo, o ano em que suas tensões se tornaram mais nítidas. O país cumpriu formalmente a meta fiscal, mas o fez em ambiente de sucessivas exclusões, de dívida ainda ascendente, de juros reais elevados e de crescente dependência da credibilidade das regras fiscais para ancorar expectativas e reduzir o custo de financiamento do Estado.

3. A Constituição, desde a Emenda Constitucional 109/2021, já não trata a sustentabilidade da dívida como aspiração retórica. Fez dela comando de organização das finanças públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, segue a exigir planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios. O exame das contas de 2025 mostra que esses princípios hoje se projetam para além do resultado primário formal: alcançam a qualidade dos sinais que orientam os agentes econômicos, a consistência dos processos decisórios e as condições institucionais de quem regula setores essenciais da economia.

4. O desafio, portanto, é consolidar o arcabouço fiscal na prática. Regras críveis dependem de transparência, de sinais institucionais consistentes e de capacidades públicas preservadas. A sustentabilidade da dívida não se afirma apenas no desenho normativo; exige processos decisórios íntegros, expectativas bem formadas e instituições técnicas dotadas de meios para cumprir sua missão.

5. É sob essa perspectiva que acompanho o eminente Relator na proposta de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas. As considerações que seguem buscam agregar fundamentos próprios a dois pontos que, embora situados no interior destas contas, ultrapassam o exercício examinado: a governança do principal instrumento público de expectativas utilizado no debate monetário e fiscal, e as condições orçamentárias da autonomia das agências reguladoras. Ao final, faço ainda considerações sobre a adequada transposição, ao parecer prévio, dos achados examinados no TC 025.632/2024-8, que resultaram no Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria.

II – O parecer prévio e o objeto desta declaração

6. Convém demarcar, de início, a natureza do juízo que ora exercemos. Ao apreciar as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, este Tribunal não as julga: emite parecer prévio, peça técnica que instrui o julgamento político reservado ao Congresso Nacional (Constituição, arts. 49, IX, e 71, I). Examinam-se, nesse parecer, o cumprimento das metas fiscais e dos limites constitucionais e legais, a execução orçamentária e financeira, a fidedignidade dos balanços da União e, para além dos números, o desempenho da ação governamental na realização das políticas públicas.

7. Essa moldura é relevante para situar o alcance desta manifestação. Os pontos que examino a seguir não deslocam o objeto do parecer prévio e não convertem este processo em revisão de decisões monetárias ou regulatórias específicas. O que se pretende é examinar, no terreno próprio da legitimidade e da economicidade, as condições institucionais que cercam decisões públicas de elevada materialidade fiscal.

8. É nesse campo que se situam os dois temas aqui destacados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

9. O Boletim Focus interessa a estas contas porque sua governança condiciona a qualidade de um insumo público de expectativas em ambiente no qual juros, dívida, credibilidade fiscal e custo de financiamento do Estado se influenciam reciprocamente.

10. O orçamento das agências reguladoras interessa pelo mesmo fundamento: a autonomia técnica proclamada em lei depende de meios materiais suficientes para que a regulação e a fiscalização sustentem, com independência, previsibilidade e capacidade institucional, a eficiência dos serviços públicos nos setores de infraestrutura que hoje concentram parcela relevante do investimento privado do país.

III – O paradoxo que abre estas contas

11. O primeiro aspecto tem origem no próprio resultado fiscal da União. O Governo Central encerrou 2025 com déficit primário de R$ 58,687 bilhões, equivalentes a 0,46% do PIB, número que a própria área técnica destaca em seu alerta, ao consignar que o cumprimento da meta foi viabilizado pela exclusão de R$ 48,7 bilhões do cômputo oficial e pela adoção do limite inferior do intervalo de tolerância. Pela metodologia do Tesouro Nacional, o déficit foi de R$ 61,69 bilhões, ou 0,48% do PIB (Tesouro Nacional, Resultado do Tesouro Nacional, 2025). É matéria sobre a qual esta Corte legitimamente se debruça.

12. Contra essa ordem de grandeza mede-se a desproporção que desejo assinalar. No setor público consolidado, do qual a União responde pela parcela amplamente dominante, os juros nominais somaram R$ 1.007,6 bilhões em 2025, equivalentes a 7,91% do PIB, e responderam, sozinhos, por cerca de 94% de todo o déficit nominal do período (Banco Central do Brasil, Estatísticas Fiscais, jan. 2026). O esforço primário que ocupa as ressalvas deste parecer, de algumas dezenas de bilhões, é fração diminuta diante da conta de juros que onera, em sua maior parte, o próprio Tesouro federal.

13. O acompanhamento que esta Corte realiza sobre a sustentabilidade da dívida estimou em R$ 306,2 bilhões – 2,4% do PIB – o hiato fiscal anual necessário à estabilização da DBGG/PIB: valor que, se integralmente obtido, ainda assim representaria menos de um terço dos juros nominais do mesmo exercício (Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

14. A despesa que mais pesa sobre as contas da República não nasce de uma escolha alocativa debatida no Orçamento, mas do custo do dinheiro. Sendo assim, a sustentabilidade das contas públicas depende também da qualidade dos sinais que condicionam o custo de financiamento do Estado.

15. Não me cabe, e não proponho, julgar a taxa que determina esse custo. A fixação da Selic é competência privativa do Banco Central, cuja autonomia, conferida pela Lei Complementar 179/2021, o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional ao julgar a ADI 6.696 (STF, ADI 6.696/DF, 2021).

16. Autonomia, no entanto, não importa imunidade ao controle: o art. 71 da Constituição estende o mandato fiscalizador deste Tribunal a toda entidade que administre recursos públicos, e a jurisprudência desta Corte, ao declinar de apreciar o mérito das decisões do Copom decorrentes das atividades finalísticas do Banco Central, demarcou a fronteira que orienta esta declaração de voto (Acórdão 340/2023-TCU-Plenário; Acórdãos 2.916/2023 e 7.617/2023, da Segunda Câmara e Acórdão 4.949/2024-TCU-Primeira Câmara).

17. Portanto, deixo intacto o mérito técnico-discricionário da política monetária, vedado ao controle, para examinar a higidez do insumo que a informa, no campo próprio da legitimidade.

18. Tal campo tem raiz no art. 70 da Constituição, que confia a esta Corte a fiscalização não apenas da legalidade, mas também da legitimidade e da economicidade da gestão pública, e foi sob esse mandato que o controle externo brasileiro se deslocou, nas últimas décadas, da simples conferência do ato consumado para a avaliação da governança que o antecede, desdobramento que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

doutrina do controle de juridicidade, na esteira de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, reconhece de longa data. Examinar a qualidade de um insumo que onera o Tesouro situa-se nessa vertente, sem adentrar o mérito reservado à autoridade monetária.

19. Entre a decisão soberana do Copom e a conta que grava o Tesouro interpõe-se um instrumento, o Boletim Focus, cuja governança a República jamais submeteu ao escrutínio que sua consequência reclama.

III.1 – A Selic na dívida federal e na vida da economia

20. A transmissão da taxa básica às contas da União é direta, e brasileira em sua intensidade. Tomada a Dívida Bruta do Governo Geral no conceito do Banco Central, cerca de metade do estoque responde, na prática, à taxa básica. À parcela formalmente indexada à Selic somam-se as operações compromissadas que, embora a ela não vinculadas em tese, têm prazo médio curtíssimo e se comportam como se indexadas fossem. Cada elevação converte-se, assim, quase sem mediação, em encargo do Tesouro.

21. A Dívida Pública Federal (DPF) alcançou R$ 8,6 trilhões em dezembro de 2025, e a própria Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) fechou o ano em 78,7% do PIB, ou R$ 10,017 trilhões (Banco Central do Brasil, jan. 2026).

22. Já a parcela da DPF indexada à Selic chegou a 48,3% em 2025 – acima do dobro da meta de composição de longo prazo fixada pela Secretaria do Tesouro Nacional –, com piora dos indicadores DPF/Receita, Juros/Receita e DPF/PIB no triênio 2023-2025 (Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

23. A composição da carteira, embora enquadrada nos limites formais do Plano Anual de Financiamento (PAF/2025), afastou-se do *Benchmark* 2035 e ampliou a sensibilidade do custo da dívida à política monetária. A AudFiscal estimou que o efeito estrutura, associado à maior exposição a títulos indexados à Selic, respondeu por 0,51 ponto percentual da elevação do custo médio da DPF em 2025.

24. Devo à fidelidade do registro uma ressalva que, longe de enfraquecer o argumento, o adensa. Em 2025, houve uma redução de 0,13 p.p. do PIB no déficit nominal decorrente da redução dos juros nominais apropriados no ano. Entretanto, a leve queda dos juros em proporção do PIB de 2024 para 2025 não decorreu de Selic menor. Segundo o Banco Central, contribuiu para esse resultado a evolução favorável das operações de *swap* cambial, que registraram ganho de R$ 105,9 bilhões em 2025, ante perda de R$ 115,9 bilhões no ano anterior (Banco Central do Brasil, jan. 2026).

25. Excluído o efeito dos *swaps*, a despesa com juros nominais alcançou em 2025 o maior valor de toda a série iniciada em 2002, puxada pela elevação do componente de juro real, vale dizer, pelo aperto monetário (Observatório de Política Fiscal, IBRE/FGV, 2026). O alívio foi cambial e contábil; o esforço de juros, em substância, foi recorde.

26. A taxa básica permaneceu em 15% ao ano por boa parte do exercício, no maior patamar desde julho de 2006, iniciando-se depois um ciclo de cortes graduais que a conduziu aos atuais 14,5% (Banco Central do Brasil, Copom, 2026). Descontada a inflação esperada, o juro real situa-se ao redor de nove por cento. O próprio Fundo Monetário Internacional registra que a taxa básica brasileira figura entre as mais elevadas das grandes economias (Consulta do art. IV dos estatutos do FMI ao Brasil, *Country Report* 25/194, jul. 2025).

27. O problema não se esgota no curto prazo. Estudo recente de Tiago Cavalcanti e Carlos Eduardo Gonçalves, sobre 53 países entre 2005 e 2025, mostra que o juro real de longo prazo brasileiro permaneceu, ano após ano, entre os mais altos do mundo e – controlados os fundamentos econômicos e institucionais, do impulso fiscal à qualidade das instituições, da poupança interna à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

independência do banco central – situou-se sistematicamente acima do que esses fatores prediriam, mesmo com diferentes métodos estatísticos (Cavalcanti e Gonçalves, Valor Econômico, mar. 2026). Subsiste, no custo brasileiro do dinheiro, uma parcela que os fundamentos não explicam.

28. Um canal liga as duas pontas. Como a estrutura a termo da taxa de juros incorpora a trajetória futura esperada da própria Selic, o patamar da taxa básica, e a credibilidade do Boletim Focus que a antecipa, repercute também sobre o financiamento de longo prazo da União. A economia registrou esse preço.

29. O Produto Interno Bruto cresceu 2,3% em 2025. Pela ótica da demanda, o consumo das famílias desacelerou de 5,1% em 2024 para 1,3% em 2025, movimento que o IBGE atribui principalmente aos efeitos adversos da política monetária contracionista; a Formação Bruta de Capital Fixo, embora tenha avançado 2,9% no acumulado do ano, recuou 3,5% no quarto trimestre em relação ao trimestre imediatamente anterior (IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, 2025).

30. No tecido social, o peso mostra-se ainda mais nítido. A parcela de famílias endividadas alcançou 80,2%, recorde da série histórica, com inadimplência de 29,6% (Confederação Nacional do Comércio, PEIC, fev. 2026). A economia desacelerou sem cair em recessão, e o fez com a população fortemente endividada sob o crédito mais caro, coexistência que desloca a matéria do terreno conjuntural para o da racionalidade pública.

III.2 – A natureza do insumo e a desproporção de sua governança

31. O Boletim Focus nasceu em 1999, com o regime de metas, e consolida projeções enviadas voluntariamente por cerca de 130 instituições, com predominância de bancos, gestoras e corretoras (Banco Central do Brasil, Sistema de Expectativas de Mercado). O dado individual é sigiloso, acessível apenas à área gestora; torna-se pública a mediana, que orienta o debate. O único mecanismo de qualidade é o *ranking Top 5*, que premia, *ex post*, os participantes com maior acurácia nas previsões.

32. Essa centralidade aparece no próprio ciclo de acompanhamento das contas. Nas fiscalizações dos 2º, 3º e 4º bimestres, a AudFiscal utilizou o Focus como referência comparativa para parâmetros macroeconômicos relevantes, inclusive PIB, inflação, Selic e projeções de mercado. A discussão, portanto, examina a qualidade de um insumo que já integra a gramática técnica de acompanhamento fiscal do Tribunal.

33. Faltam-lhe, porém, dois atributos que sua influência tornaria esperáveis. Carece de base normativa própria, subsistindo como prática administrativa, sem lei ou ato que lhe discipline a coleta, a composição e os controles. Tampouco distingue, em sua arquitetura, quem produz a informação de quem a utiliza para decidir.

34. A consequência sobre a política monetária é estrutural. O Copom opera com horizonte relevante de cerca de dezoito meses, e a projeção de inflação do Banco Central, em seu cenário de referência, incorpora historicamente a trajetória de juros extraída do próprio Focus (Banco Central do Brasil, Relatório de Política Monetária). O Questionário Pré-Copom, a seu turno, indaga dos participantes a Selic esperada. A pesquisa descreve expectativas e realimenta o modelo que tende a confirmá-las.

35. Essa vulnerabilidade encontrou expressão concreta no exercício em exame: a carta aberta que o Banco Central remeteu ao Ministro da Fazenda, por força do descumprimento da meta, apontou a desancoragem das expectativas entre as causas da inércia inflacionária – fato que integra o acervo destas contas e torna ainda mais premente a pergunta sobre a qualidade do instrumento que as forma.

36. Por sua vez, o Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria e que examinou, em perspectiva sistêmica, mecanismos de financiamento e execução de políticas públicas fora dos canais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

orçamentários ordinários e das regras fiscais, reforça o mesmo ponto por outra via: a percepção dos agentes econômicos sobre o regime fiscal e a sustentabilidade da dívida impacta preços de ativos e expectativas, e incertezas sobre a estabilização da dívida podem elevar a taxa de juros neutra da economia.

37. Em honra à verdade, devo opor a esse quadro um contrapeso. O Banco Central afirma que o Focus não restringe suas ações, e os fatos lhe dão razão: em abril de 2026, o Copom reduziu a Selic ainda diante de expectativas que se deterioravam, prova de que a autoridade preserva seu discernimento (Banco Central do Brasil, Copom, abr. 2026). A observação preserva o mérito da decisão monetária e concentra-se na governança do insumo que a informa.

38. O registro empírico já existe. Estudo publicado na revista Estudos Econômicos documentou, na série do Focus entre 2000 e 2018, viés sistemático nas projeções de consenso: o crescimento do PIB foi reiteradamente superestimado e a inflação, subestimada, com o desvio a persistir nas revisões sucessivas e compatível com a heurística de ancoragem descrita por Tversky e Kahneman (Nasser e De-Losso, Estudos Econômicos, 2021). O mesmo trabalho não encontrou evidência de incentivos institucionais a explicar o fenômeno, o que reforça a tese aqui sustentada.

39. Em domínio diverso – o fiscal –, mas igualmente revelador, esta Corte constatou que as projeções do Focus para a trajetória da dívida pública acumularam erro médio de 4,29 pontos percentuais no período analisado, contra 0,86 ponto percentual das estimativas da própria Secretaria do Tesouro Nacional – entidade com acesso privilegiado às variáveis fiscais subjacentes (Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). O dado não migra diretamente ao campo monetário, no qual as condições de informação são distintas; ilumina, porém, a mesma lacuna: a ausência de mecanismos que identifiquem, corrijam e comuniquem o desvio acumulado.

40. A leitura do achado conduz ao plano da governança. Um insumo que carrega viés documentado e persistente, qualquer que seja sua origem comportamental, é divulgado como mediana pontual, sem a medida de dispersão ao lado e sem tratamento do erro conhecido. Perde-se, no caminho, a informação que tornaria a expectativa efetivamente útil à decisão.

41. A teoria oferece o vocabulário do problema. Uma estatística de tendência central, divulgada sem tratamento dos incentivos de quem a informa, desatende a lição que Kenneth Arrow e Bengt Holmström firmaram sobre a relação entre informação e incentivos. Uma pesquisa cujos resultados retroalimentam as decisões que ela antecipa expõe a reflexividade que Luhmann e Teubner identificaram nos sistemas autorreferentes. O ponto é, antes de tudo, de racionalidade pública, no sentido que Habermas deu ao termo: a legitimidade de uma decisão depende das condições do processo que a forma.

42. A reflexividade não é, neste caso, abstração teórica. Uma pesquisa de expectativas que realimenta a decisão que pretende prever participa da constituição daquilo que mede. É o fenômeno que Robert Merton nomeou profecia autorrealizável e que a sociologia econômica, na esteira de Donald MacKenzie, descreve como performatividade, a tese de que certos dispositivos de cálculo também moldam a economia que descrevem. Quando a mediana divulgada se converte em referência para os próprios respondentes na semana seguinte, a fronteira entre medir e produzir a expectativa se adelgaça.

III.3 – A medida do problema: o que ensinam as experiências congêneres

43. O tema que proponho insere-se em debate institucional mais amplo, que a literatura multilateral de maior autoridade já enfrentou com método.

44. O Fundo Monetário Internacional aprovou, em 2020, seu Código de Transparência dos Bancos Centrais, que substituiu o código de 1999 e organiza a matéria em cinco pilares (FMI, Central *Bank Transparency Code*, 2020). O documento assenta que a transparência sobre mandato,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

governança, operações e resultados reduz a incerteza, ancora as expectativas do público e reforça a eficácia e a accountability da autoridade monetária.

45. Foi preparado por painel de ex-governadores e acadêmicos, entre eles Y. V. Reddy, Alan Blinder, Masaaki Shirakawa e Daniel Tarullo, e ensejou revisões voluntárias que já levaram o Banco do Canadá e o Banco Central do Chile a alterar práticas (FMI, revisões-piloto do Código de Transparência, 2023). Sintetizou-o, com felicidade, Stefan Ingves, ex-presidente do *Riksbank*: a independência exige transparência, pois quem é independente e se recusa a prestar contas terminará por perdê-la (FMI, *Central banks must enhance transparency to build trust*, 2023).

46. Daí decorre o ponto central para estas contas. A transparência do aparato que informa a política monetária é a contrapartida que legitima a autonomia do Banco Central. O escrutínio que proponho move-se nessa exata direção.

47. Essa mesma lógica apareceu no ciclo das contas em perspectiva fiscal: no já referido Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, esta Corte registrou que consistência, transparência e confiabilidade das estratégias fiscais são essenciais para a credibilidade e para a ancoragem de expectativas, com reflexos potenciais na curva de juros, no câmbio e no custo de refinanciamento da dívida.

48. A convergência é mais ampla do que o universo dos bancos centrais. A mesma equação entre autonomia e transparência organiza, há décadas, o direito do controle externo. A Declaração de Lima, de 1977, hoje codificada como Intosai-P 1, erigiu a independência como fundamento central do controle externo efetivo; a transparência e a *accountability* figuram como seu complemento necessário, positivado em instrumento próprio (Intosai-P 20). Quando esta Corte cuida da governança de um insumo que informa a política monetária, move-se dentro da mesma gramática institucional que a comunidade internacional construiu para si.

49. O Banco Mundial conduz à mesma conclusão por via empírica. Em estudo abrangente sobre economias emergentes, demonstrou que as expectativas se ancoram melhor onde coexistem um regime de metas, elevada transparência do banco central, forte integração comercial e baixo endividamento público (Banco Mundial, Ha, Kose e Ohnsorge, *Inflation in Emerging and Developing Economies*, 2019). O Brasil reúne o regime de metas, batalha contra o endividamento e tem, na transparência, o fator que mais diretamente está ao alcance de seu desenho institucional.

50. Ao argumento da representatividade, o Banco de Compensações Internacionais (BIS) acrescenta elemento relevante. Em trabalho dedicado a agentes heterogêneos, mostrou que as expectativas de empresas e sindicatos, apontadas pelas evidências como as mais relevantes para o processo inflacionário, tendem a permanecer acima da meta. Aí reside o verdadeiro desafio de credibilidade: ganhar a confiança de quem efetivamente forma preços e salários (BIS, *Working Paper* nº 759, Miyajima e Yetman, 2018).

51. Em outra análise, registra que as autoridades de economias emergentes passaram a apoiar-se em número crescente de medidas de expectativas, de fontes variadas, porque cada qual serve melhor a um propósito (BIS, *BIS Papers* nº 89, Sousa e Yetman, 2016). Investigação recente conclui que a transparência ancora as expectativas e reduz a tendência de analistas privados a revisar suas projeções sempre para cima (BIS, *Working Paper* nº 1.217, 2024).

52. Não é detalhe menor, para um país de dívida elevada, que o BIS tenha documentado que o endividamento elevado torne a economia mais vulnerável a juros mais altos e encareça seu financiamento (BIS, *Annual Economic Report* 2025). Quanto mais endividada a economia, mais cara tende a ser a âncora, razão adicional para zelar pela qualidade do instrumento que a calibra.

53. No caso brasileiro, a leitura multilateral é convergente e recente. Na Consulta do Artigo IV de 2025, o Fundo Monetário Internacional considerou apropriado o ciclo de aperto iniciado em 2024, registrando que as expectativas de inflação se mantiveram acima do nível compatível com o objetivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

(FMI, Consultas do Artigo IV sobre o Brasil, Country Report 25/194, jul. 2025). Na nota ao final da missão de 2026, avaliou que os cortes de março e abril de 2026 se mostravam consistentes com o regime de metas (FMI, 2026). Esta declaração de voto, portanto, preserva o arcabouço e concentra a atenção na governança da variável que o informa.

54. A descida ao concreto confirma a lição. O Banco Central Europeu conduz, desde 1999, sua *Survey of Professional Forecasters*: colhe distribuições de probabilidade, publica os microdados de forma anonimizada e adverte que os resultados não exprimem a visão do próprio banco.

55. O *Federal Reserve (Fed)* mantém arranjo ainda mais revelador. Sua pesquisa de projeções profissionais fica a cargo de um braço regional, o *Fed* da Filadélfia, e não do comitê que decide a política. A pesquisa de participantes de mercado do *Fed* de Nova York traz salvaguarda expressa: o comitê não participa da formulação das perguntas, que jamais pressupõem ação futura, e os resultados só vêm a público cerca de três semanas após a reunião (*Federal Reserve Bank of Philadelphia*; *Federal Reserve Bank of New York*).

56. Coube a Stanley Fischer a advertência de que mesmo amostras qualificadas podem enviesar-se, ao notar que os operadores de mercado são, por vezes, observadores do banco central (*Fed watchers*) mais do que previsores independentes (Fischer, Universidade Columbia, 2017). Chile e México seguiram caminho próximo ao europeu, com pesquisas mensais que divulgam distribuições de probabilidade (*Banco Central de Chile*, *Encuesta de Expectativas Económicas*; *Banco de México*).

57. Resta uma fronteira que o Focus sequer tangencia. Os bancos centrais de maior reputação passaram a ouvir diretamente famílias e empresas. A pesquisa de expectativas do consumidor do *Fed* de Nova York, conduzida desde 2013 junto a cerca de 1.300 domicílios em desenho estatisticamente representativo, e a pesquisa equivalente do Banco Central Europeu são os exemplos mais citados (*Federal Reserve Bank of New York, Survey of Consumer Expectations*; Banco Central Europeu, *Consumer Expectations Survey*). Esse é o ponto em que a experiência comparada mais diretamente recomenda diversificação da escuta.

58. Posto o quadro comparado ao lado do Focus, as singularidades brasileiras sobressaem. A pesquisa é semanal e divulgada antes da decisão, o que a faz operar como sinal de mercado, enquanto as congêneres são periódicas e, de regra, publicadas depois. Oferece uma mediana pontual, ao passo que as demais oferecem densidades de probabilidade; concentra-se em instituições financeiras, enquanto as outras diversificam a escuta; e não separa, como as melhores o fazem, quem decide de quem desenha a coleta.

59. Essas marcas não são, isoladamente, ilegítimas. Tampouco passaram pelo crivo de transparência e *accountability* que o padrão internacional consagrou como contrapartida da autonomia.

III.4 – A pluralidade da escuta e o exemplo do próprio Banco Central

60. Não seria fiel ao registro descrever a autoridade monetária brasileira como alheia a essa agenda. Ela já a iniciou.

61. Em 2024, o Banco Central anunciou a Firmus, pesquisa de expectativas de empresas não financeiras, conduzida por seu Departamento Econômico e concebida para complementar o Focus – cujo universo, predominantemente formado por analistas do mercado financeiro, o próprio Banco Central reconhece, no mesmo relatório, como lacuna a preencher (Banco Central do Brasil, Relatório de Política Monetária, set. 2025).

62. A fase piloto correu de 2023 a 2025, ao longo de oito trimestres, encerrando-se com 224 respostas no terceiro trimestre de 2025, com apoio do Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças (IBEF). É movimento ainda incipiente, mas que merece registro e aplauso desta Corte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

63. Um achado dessa experiência importa de modo particular. As medianas obtidas pela Firmus aproximaram-se das do Focus, mas com dispersão visivelmente maior entre as empresas não financeiras. A lição é preciosa, e afasta leitura equivocada sobre o alcance do que aqui se propõe. Ampliar a escuta agrega legitimidade e representatividade, ao fazer a decisão repousar também sobre a voz de quem forma os preços.

64. O que se colhe da experiência internacional e do próprio piloto brasileiro converge num só ponto. O caminho está em alargar o portfólio de fontes, somando à voz do mercado a das empresas e a das famílias, e em conferir a todo o arranjo a transparência e a disciplina normativa que sua influência reclama, sem restringir o painel de analistas nem duvidar de sua competência.

IV – A face orçamentária da autonomia: as agências reguladoras

65. O segundo aspecto conduz-me ao orçamento das agências reguladoras, e à mesma preocupação com as condições materiais de uma decisão técnica autônoma.

66. A matéria não figura entre as ressalvas do parecer prévio; trago-a, no espírito de aliar o controle à proposição, ancorada em fiscalização que esta Corte recentemente lhes dedicou (Acórdão 280/2026-TCU-Plenário) e no vínculo que o orçamento das reguladoras mantém com a economicidade das contas da União.

67. A agência independente é, em larga medida, invenção norte-americana, inaugurada pela *Interstate Commerce Commission* em 1887, primeiro órgão federal a reunir competências quase legislativas e quase judiciais fora da hierarquia do Executivo (*Interstate Commerce Act*, 1887). Dela proveio o desenho que define a espécie: dirigentes de mandato fixo e escalonado, investidos mediante sabatina e demissíveis apenas por justa causa, garantia que a Suprema Corte norte-americana consagrou em 1935 (*Humphrey's Executor v. United States*, 1935).

68. O modelo, nascido singular, multiplicou-se. Nos Estados Unidos, a era do *New Deal* cobriu de comissões setores inteiros da economia, das comunicações ao mercado de capitais; mais tarde, o desenho difundiu-se pela Europa e pela América Latina, no movimento que se convencionou chamar de Estado regulador.

69. No Brasil, chegou com as desestatizações dos anos 1990, quando se criaram, entre 1996 e 1997, a Aneel, a Anatel e a ANP (Leis 9.427, de 1996, 9.472 e 9.478, de 1997), às quais se seguiriam as demais. Em todas se repete um mesmo perfil operacional: decisão colegiada, competência para editar normas, fiscalizar e sancionar, sustentada por corpo técnico especializado e por procedimentos abertos à participação dos interessados.

70. O arranjo não é capricho institucional. Instituições assim concebidas são, no vocabulário de Giandomenico Majone, não majoritárias: afastam-se do ciclo eleitoral para emprestar credibilidade e estabilidade a decisões técnicas de longo prazo, vencendo a inconsistência temporal que Kydland e Prescott formalizaram. É a mesma lógica que ampara a autonomia do banco central, de que tratei nas seções anteriores, aqui transposta ao regulador setorial.

71. Os sistemas pioneiros estenderam esse cuidado ao orçamento. Nos Estados Unidos, instituições de fiscalização sensível são financiadas à margem do ciclo anual de apropriações do Congresso: assim o *Federal Reserve*, a controladoria da moeda (OCC), o seguro de depósitos (FDIC) e a agência de proteção ao consumidor financeiro (CFPB), cujo financiamento, extraído da receita do *Federal Reserve*, a Suprema Corte reputou compatível com a Constituição em 2024 (*CFPB v. Community Financial Services Association of America*, 2024).

72. No Reino Unido, tanto a autoridade de conduta financeira quanto os reguladores setoriais de energia, água, telecomunicações e transporte ferroviário custeiam-se por contribuições das próprias empresas reguladas, à margem do orçamento do governo, e a eles compete fixar os controles tarifários

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

periódicos de cada setor. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao sistematizar a boa governança dos reguladores, aponta no financiamento um dos vetores pelos quais a influência indevida se infiltra (OCDE, *The Governance of Regulators*, 2014).

73. No Brasil, a lei proclamou a mesma promessa, sem lhe dar o mesmo desenho. A natureza especial das agências caracteriza-se pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira (Lei 13.848/2019, art. 3º), e a dimensão financeira não é acessório, mas núcleo. Sem ela, a independência decisória se esvazia.

74. A arquitetura orçamentária, porém, contrariou a dicção legal. As receitas próprias das agências, inclusive as taxas que remuneram seu poder de polícia, recolhem-se ao caixa único do Tesouro e sujeitam-se a contingenciamento e à desvinculação de receitas, de sorte que a autonomia anunciada na lei convive com dependência efetiva da conjuntura orçamentária do Executivo.

75. O Tribunal, no Acórdão 280/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), que avaliou a estrutura, a gestão e os resultados das agências reguladoras, constatou que a arrecadação própria dessas agências bastaria a seu custeio, mas que parte significativa das taxas e contribuições vinculadas por lei à sua atividade tem sido aplicada em finalidades diversas das previstas nas leis que as instituíram.

76. Essa dependência pesa mais em um momento de mudança de paradigma. O Estado deixou de ser o principal investidor em infraestrutura. Desde 2019, o capital privado responde por mais de 70% do investimento nessa área, proporção que em 2025 alcançou 72%, concentrada em energia, transportes, saneamento e telecomunicações (Confederação Nacional da Indústria, 2025). Nesses setores, a agência reguladora é a guardiã do interesse público, e sua capacidade operacional condiciona diretamente a qualidade do serviço prestado ao usuário.

77. As tarefas que daí resultam são de grande monta. Cabe às agências estruturar e fiscalizar os programas de concessão e operar os instrumentos pelos quais o interesse público se preserva nesses contratos de longo prazo: a assunção de novos investimentos em troca da prorrogação antecipada dos prazos (Lei 13.448/2017), a revisão e o reajuste das tarifas, e a repartição de riscos entre o poder concedente e a concessionária, com o consequente reequilíbrio econômico-financeiro.

78. Cada um desses arranjos exige modelagem econômico-financeira sofisticada, sob pena de a assimetria de informação favorecer a parte mais bem aparelhada. Não é tema novo a esta Corte, que dele se ocupou, entre outros, ao fixar parâmetros para a prorrogação antecipada (Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de minha relatoria).

79. Eis o ponto em que a economicidade, critério que a Constituição confiou a este Tribunal no art. 70, assume relevo. A qualidade dessas decisões regulatórias condiciona a eficiência do serviço público e a higidez de contratos de elevada materialidade. Uma agência sem quadros nem meios pode modelar de forma deficiente a troca entre investimento e prazo, fixar a tarifa acima do ponto justo e alocar à conta pública riscos que deveriam ser privados. A economia obtida ao estreitar-lhe o orçamento pode ser ínfima diante do que se perde em contratos mal calibrados: pode representar economia apenas aparente, com custo fiscal e regulatório superior ao ganho imediato.

80. Processos conexos a estas contas documentam quadro semelhante em áreas sensíveis: o capítulo de educação registra que o referencial monetário da SOF/MPO comprime a proposta orçamentária do MEC em lógica semelhante à observada nas reguladoras (Acórdão 1.126/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler); e a fiscalização do Programa de Transporte Rodoviário aponta restrições relevantes de recursos e fragilidades alocativas com potencial impacto na supervisão e na manutenção da infraestrutura (Acórdão 1.198/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

81. Ademais, a instrução das presentes contas acrescenta que as decisões tarifárias da Aneel cobrem custos inferiores aos da operação das usinas nucleares, gerando déficit estrutural na Eletronuclear. O subfinanciamento da capacidade regulatória e de fiscalização compõe, portanto, quadro recorrente que merece atenção institucional. Sua relevância fiscal não se limita ao orçamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

das agências. Regulação fragilizada eleva a percepção de risco, encarece o capital privado que financia a infraestrutura e, por vias diversas, transfere custos ao usuário e ao Tesouro.

82. É justamente essa capacidade que a contenção orçamentária vem corroendo. Ao longo da última década, cortes e contingenciamentos recorrentes reduziram quadros, prolongaram vacâncias em diretorias e comprometeram o cumprimento das agendas regulatórias, quadro que o próprio Tribunal documentou ao examinar a Aneel, a ANP e a ANM (Acórdão 280/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira).

83. A distorção agrava-se quando restrições orçamentárias são aplicadas sem suficiente diferenciação entre órgãos de natureza muito distinta. Ministérios com carteira relevante de investimentos dispõem, em regra, de maior margem para reprogramar etapas de execução. Agências reguladoras, com dotações reduzidas e concentradas em funcionamento, fiscalização, tecnologia e contratos técnicos especializados, têm menor capacidade de absorver bloqueios sem afetar suas funções essenciais. O mesmo montante de contenção pode, assim, produzir efeitos institucionais muito diferentes. A contenção pouco calibrada pode, ainda, induzir gestão ineficiente de contratos especializados, com perda de continuidade, conhecimento acumulado e capacidade operacional.

84. A resposta não é inédita nesta Casa. Já em 2011, auditoria pioneira registrara a fragilidade da autonomia financeira das agências, à falta, então, de uma lei geral que a disciplinasse (Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge). Em 2017, ao apreciar a situação da Agência Nacional de Telecomunicações, o Tribunal impôs disciplina semelhante, e a recomposição que se seguiu contribuiu para conferir à Anatel grau mais consistente de autonomia financeira (Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de minha relatoria).

85. Em fevereiro de 2026, a Corte retomou e alargou esse entendimento. A determinação, a princípio circunscrita a quatro agências, estendeu-se, por pedido de vista que suscitei, a todas as doze agências reguladoras federais, passando a exigir da Secretaria de Orçamento Federal e da Junta de Execução Orçamentária a fundamentação técnica de qualquer corte e a demonstração de que os recursos remanescentes bastam ao custeio e à fiscalização (Acórdão 280/2026-TCU-Plenário). Fixou-se, ademais, prazo para que o Executivo apresentasse plano de efetivação da autonomia financeira prevista em lei.

86. O alcance da decisão pede leitura precisa, e o próprio Tribunal a forneceu. Ela não blinda o orçamento das agências nem as exime da cota de sacrifício que as metas de resultado primário impõem a todos. O orçamento das reguladoras pode ser reduzido e até contingenciado; dada, porém, a autonomia que a lei lhes confere, a restrição há de ser excepcional e fundamentada, e não o expediente rotineiro que esvazia, por atrito, a função regulatória. Ganha a decisão orçamentária, com isso, previsibilidade, racionalidade e transparência.

87. Não trilha sozinho o controle externo esse caminho. Poucos meses depois, o Supremo Tribunal Federal, ao referendar, por unanimidade, medida cautelar do Ministro Flávio Dino na ADI 7.791, relativa à asfixia orçamentária da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), determinou que a arrecadação futura da Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários fosse destinada à autarquia, observada a desvinculação das receitas da União. A convergência entre as duas Cortes tem causa comum: a receita vinculada a uma função de Estado não pode ser drenada a ponto de inviabilizá-la.

88. Uma razão recomenda cautela adicional quando a restrição parte do Executivo. As agências reguladoras fiscalizam empresas privadas que prestam, sob concessão ou autorização, serviços públicos. Sua autonomia perante o próprio Executivo a que se vinculam foi concebida para preservar a regulação das concessionárias em bases técnicas e imparciais. Nesses setores, contudo, o Executivo acumula os papéis de poder concedente, formulador da política pública e, em certos casos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

acionista de empresas reguladas, circunstância que reforça o dever de motivação técnica das restrições orçamentárias.

89. O controle sobre o orçamento pode, nesse contexto, afetar a autonomia técnica que a lei buscou preservar. Não atribuo esse propósito ao exame destas contas; o risco é institucional, e por isso deve ser prevenido pelo controle. Episódio recente ilustra a sensibilidade do tema: na tramitação da LDO 2026, o Congresso Nacional incluiu, na Seção III do Anexo III, ressalva ao contingenciamento das despesas de regulação e fiscalização no âmbito das agências reguladoras. O dispositivo foi vetado pela Presidência da República, por meio da Mensagem 1.912/2025, e, na apreciação parcial do Veto 51/2025 em 21/5/2026, permaneceu pendente de deliberação definitiva pelo Congresso Nacional.

90. Quanto mais sensível e autônoma a função regulatória, maior o ônus de demonstrar que a restrição orçamentária atende à disciplina fiscal e não compromete, por via indireta, decisões que devem permanecer técnicas.

91. Em todos esses casos, como no exame do Boletim Focus, a discussão preserva o mérito da escolha técnica e se concentra na integridade do processo que a sustenta. Quando a prática orçamentária limita de modo recorrente os meios necessários ao exercício da função, a autonomia proclamada pela lei perde densidade institucional. Cabe ao controle, no terreno da legitimidade, zelar para que a execução orçamentária preserve as condições mínimas dessa autonomia.

V – A adequada transposição do Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário ao parecer prévio

92. Por fim, registro ponto específico relativo à transposição, ao parecer prévio das contas, dos achados examinados no TC 025.632/2024-8, que resultou no Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria.

93. A matéria é relevante e foi examinada por esta Corte em processo próprio, com contraditório qualificado, elevada complexidade técnica e deliberação específica. Naquele feito, a auditoria identificou mecanismos capazes de deslocar 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 das regras fiscais. O diagnóstico foi acolhido por este Plenário e deu origem a determinações, recomendações, alertas e monitoramento.

94. Reconheço que a metodologia adotada nas contas de 2025 permite refletir, como ressalvas, achados oriundos de processos específicos já julgados, quando configurada irregularidade relevante. Essa transposição, contudo, deve preservar a extensão, as distinções e as modulações fixadas no processo de origem. A existência de determinações prospectivas não impede, por si só, a ressalva no parecer prévio; apenas exige que a ressalva reproduza, com fidelidade, o grau de desconformidade, o estágio de correção e a solução fixada no acórdão que lhe dá suporte.

95. Essa cautela é ainda mais necessária porque o Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário não se limitou a apontar desconformidades. A decisão estruturou caminhos de adequação, com prazos, planos de ação, definição de responsáveis, metodologia de mensuração, transparência ativa e monitoramento pela AudFiscal, e incorporou ponderações apresentadas no diálogo técnico com o Poder Executivo quanto à necessidade de tempo, dados consistentes, coordenação entre órgãos e padronização dos fluxos de informação.

96. A transposição para o parecer prévio deve, portanto, refletir não apenas o achado, mas também o esforço de saneamento e a arquitetura prospectiva fixada no processo específico.

97. Sob essa perspectiva, acompanho a substância da ressalva relativa à PPSA, mas proponho ajuste redacional para que ela reflita com maior precisão o subitem 9.1 do Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário. O acórdão não tratou de toda a execução de receitas e despesas no âmbito da estatal, mas da forma de operacionalização de sua remuneração pelos serviços prestados à União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

98. O problema identificado foi a sistemática de abatimento ou dedução prévia dessa remuneração da receita bruta decorrente da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pertencentes à União, antes do ingresso integral da receita na Conta Única do Tesouro Nacional e antes de sua evidenciação orçamentária completa. A ressalva, portanto, deve preservar essa delimitação.

99. Portanto, proponho a seguinte redação para a ressalva:

> "abatimento da remuneração da empresa Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA) e de custos associados à comercialização de petróleo e gás natural da União diretamente da receita bruta de comercialização, antes do recolhimento dos valores líquidos à Conta Única do Tesouro Nacional, sem autorização orçamentária específica, em desacordo com os princípios da legalidade, da universalidade, da unidade de caixa, da anualidade e do orçamento bruto, conforme disciplinado na Constituição Federal, arts. 165, § 5º, e 167, I e II, e na Lei 4.320/1964, arts. 2º, 4º, 6º e 56."

100. Ademais, tenho ajuste pontual a propor quanto à ressalva relativa à ausência de acompanhamento, mensuração e transparência das receitas e despesas, tal como formulada na minuta. O Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário, nesse ponto, não tratou de modo indistinto todos os fundos e estruturas examinados. O subitem 9.11 concentrou-se no mapeamento, na sistematização e na 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.

101. A preocupação central foi assegurar transparência, controle social e acompanhamento da materialidade e da destinação desses recursos, sem antecipar, para todos os casos, conclusão uniforme sobre o regime jurídico de recolhimento ou de execução orçamentária.

102. Por isso, proponho que a ressalva seja ajustada para refletir esse objeto específico: ausência de mapeamento, sistematização e 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, com indicação das lacunas identificadas, dos responsáveis por cada fonte de dados e do cronograma de providências, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000.

103. É também sob essa ótica que registro minha preocupação com a ressalva que reúne Fipem, FADPU, FNDIT, Firece e FIIS sob uma única fórmula de desconformidade. O Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário não tratou esses arranjos como bloco homogêneo. Ao contrário, distinguiu a natureza jurídica, a forma de financiamento, o estágio operacional, o grau de desconformidade e o encaminhamento cabível para cada estrutura examinada.

104. A síntese, nesse ponto, deixa de refletir a principal virtude do acórdão de origem: a calibragem da resposta institucional segundo as características próprias de cada arranjo.

105. O Fipem e o FADPU ilustram essa necessidade de precisão, mesmo nos casos em que a desconformidade orçamentária se apresenta com maior nitidez. Em relação ao Fipem, o Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário registrou que o Programa Pé-de-Meia já havia sido objeto do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, no qual se fixou prazo para regularização orçamentária, e anotou a existência de providências voltadas à incorporação orçamentária do programa nos exercícios seguintes.

106. Em relação ao FADPU, a decisão reconheceu a necessidade de correção, mas modulou prazo para recolhimento do saldo existente e das receitas futuras à Conta Única, diante das peculiaridades operacionais informadas pela Defensoria Pública da União. Em ambos os casos, a resposta do Tribunal não foi indiferenciada: preservou o diagnóstico de desconformidade, mas ajustou o encaminhamento ao estágio concreto de cada arranjo.

107. A situação do FIIS é distinta da dos arranjos estruturados à margem do Orçamento Geral da União, da Conta Única do Tesouro Nacional e do Siafi. O acórdão reconheceu que o fundo possui

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

conformação orçamentária própria, com dotação autorizada e execução registrada nos sistemas oficiais.

108. A controvérsia central não está na existência de execução extraorçamentária de despesa pública, mas na transparência, mensuração e avaliação dos benefícios financeiros e creditícios associados às operações reembolsáveis realizadas com recursos do fundo.

109. Por essa razão, o FIIS deve ser tratado, quando cabível, na ressalva relativa às políticas de crédito operadas por fundos, e não na ressalva voltada à execução de despesas públicas ou implementação de políticas públicas fora dos canais ordinários do orçamento. Essa distinção evita dupla contagem do mesmo risco fiscal e preserva a coerência entre achado, ressalva e encaminhamento.

110. Por fim, o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT) revela a mesma exigência de granularidade, em grau ainda mais acentuado. O acórdão reconheceu que seus aportes possuem natureza jurídico-fiscal pública e atraem o controle externo sobre a arquitetura do arranjo.

111. Ao mesmo tempo, assentou que o FNDIT integra política industrial orientada por missão, na qual o Estado pode definir diretrizes, áreas prioritárias, critérios de elegibilidade, parâmetros de transparência e mecanismos de avaliação, sem que isso, por si só, converta a aplicação dos recursos em despesa orçamentária. A fronteira relevante está em saber se a atuação estatal permanece estratégica, regulatória e avaliativa, ou se assume direção determinante sobre beneficiários finais, projetos específicos e destinação concreta dos recursos.

112. Por isso, sua conformação não se resolve pela aplicação automática da unidade de tesouraria, mas pelo exame do grau de direção estatal, da governança decisória, da rastreabilidade, da mensuração fiscal e da eventual função substitutiva de despesa federal.

113. A resposta deliberada por esta Corte foi prospectiva, cooperativa e estruturante: exigir plano de adequação que demonstre, de forma verificável, se o redesenho da governança e da operação do fundo é capaz de compatibilizar a natureza jurídico-fiscal pública dos aportes com lógica privada de aplicação dos recursos, preservada a orientação estratégica estatal vinculada às missões da política industrial. Apenas se essa solução se mostrar insuficiente para afastar direção estatal determinante ou função substitutiva de despesa federal é que se abre a via de conformação ao regime orçamentário-financeiro da União.

114. O mesmo cuidado se aplica à ressalva relativa às políticas de concessão de crédito operadas por fundos. O Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário reconheceu que essas operações podem gerar benefícios financeiros e creditícios, inclusive implícitos e diferidos, com custo fiscal distribuído ao longo da vigência das operações. A preocupação central do acórdão não foi negar a existência desses custos, mas exigir que sejam adequadamente mensurados, atualizados a valor presente, divulgados e avaliados em instrumento fiscal-orçamentário apropriado.

115. Por isso, proponho, nos termos a seguir transcritos, que essa ressalva seja ajustada para consignar a ausência de mensuração, atualização a valor presente, divulgação adequada e avaliação dos benefícios financeiros e creditícios associados a políticas de concessão de crédito operadas com recursos de fundos com participação da União, nos termos do plano de ação determinado no subitem 9.8 do Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário. Essa redação preserva a gravidade do achado, mas evita sugerir que o Tribunal tenha tratado todas essas operações como execução direta e consumada de despesa pública sem autorização orçamentária:

> “ausência de apuração, publicação e atualização periódica do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios associados a repasses de recursos de fundos com participação da União ao BNDES, à Finep e a demais instituições financeiras federais envolvidas em políticas de concessão de crédito, em desconformidade com os deveres de publicidade, transparência e responsabilidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

na gestão fiscal previstos no art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 1º, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, observado o plano de ação determinado no subitem 9.8 do Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário."

116. Isso posto, apresento proposições, em síntese, para:

(i) ajustar a ressalva relativa à PPSA, para delimitar seu objeto à forma de operacionalização da remuneração da estatal pelos serviços prestados à União na comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

(ii) ajustar a ressalva relativa à ausência de acompanhamento, mensuração e transparência, para circunscrevê-la ao mapeamento, à sistematização e à divulgação pública das receitas da União não recolhidas à Conta Única do Tesouro Nacional e das receitas destinadas a fundos privados dos quais a União participe;

(iii) suprimir a ressalva que reúne Fipem, FADPU, FNDIT, Firece e FIIS sob uma única fórmula de desconformidade; e

(iv) adequar a ressalva relativa às políticas de crédito operadas por fundos, para que reflita a ausência de mensuração, atualização a valor presente, divulgação e avaliação dos benefícios financeiros e creditícios associados, nos termos do subitem 9.8 do Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário.

117. Essa solução não reduz a gravidade do tema, nem afasta o dever de monitoramento. Preserva-se o registro descritivo dos achados e a remissão às deliberações do processo de origem. O que se evita é que o parecer prévio, instrumento de síntese, atribua o mesmo tratamento a situações que o acórdão de origem tratou de forma diversa, preventiva ou em outro eixo de controle.

118. Permanece íntegra, assim, a mensagem institucional fixada por este Plenário: arranjos de execução, financiamento ou indução de políticas públicas com repercussão fiscal devem compatibilizar-se com os princípios orçamentários da unidade e da universalidade, e os da transparência, rastreabilidade, responsabilidade fiscal e sustentabilidade da dívida. Essa compatibilização, porém, deve ser refletida no parecer prévio com a mesma precisão técnica observada no processo específico, distinguindo fluxos de receita, fundos, políticas de crédito, regras de transição e providências de mensuração fiscal.

VI – Considerações finais

119. Os dois aspectos centrais que destaquei, a governança do Boletim Focus e o orçamento das agências reguladoras, bem como a consideração sobre a adequada transposição do Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário ao parecer prévio, nascem de um mesmo princípio: a sustentabilidade fiscal depende da integridade dos processos, dos instrumentos e das capacidades institucionais que dão consequência às escolhas públicas.

120. O acervo que instrui este parecer documenta, com a autoridade dos próprios achados técnicos, essa convergência institucional.

121. Esta Corte registrou, no acompanhamento dos resultados fiscais, que a prática reiterada de exclusões para fins de aferição da meta primária contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes. No mesmo processo, apontou que, em apenas seis meses, a estimativa da relação DBGG/PIB para 2035 passou de 81,6% para 87,1%, mesmo considerada a hipótese de cumprimento do centro da meta de resultado primário (Acórdão 2.862/2025-TCU-Plenário).

122. A auditoria das receitas e despesas fora do orçamento documenta, por sua vez, que mecanismos extraorçamentários podem afetar a percepção dos agentes sobre o regime fiscal, a curva de juros, a taxa de câmbio e o custo de refinanciamento da dívida, além de registrar que as próprias

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

atas do Copom identificam o crédito direcionado como fator capaz de elevar a taxa de juros neutra da economia (Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário).

123. A qualidade dos processos institucionais que formam as expectativas e definem o ambiente regulatório assume, portanto, relevância fiscal de primeira grandeza.

124. Quanto ao primeiro aspecto, a autonomia conferida ao Banco Central e o objeto próprio destas contas recomendam contenção. Preservo, por isso, o mérito técnico de quem decide a Selic e concentro o registro na governança do insumo que informa expectativas.

125. Proponho menos, e talvez mais. Que fique registrado, no exame das Contas do Governo Federal de 2025, que o instrumento de expectativas sobre o qual gravita parte expressiva do custo fiscal da União merece, ele próprio, atenção à altura de sua consequência – em transparência, disciplina normativa e representatividade. São contornos que a experiência comparada já desenhou: da base normativa da coleta à divulgação da dispersão ao lado da mediana; da separação entre quem decide e quem coleta à abertura do portfólio para além do mercado financeiro.

126. Esta Casa pode indicá-los como horizonte, sem deles fazer imposição. Nessa linha, que esta Corte reconheça a Firmus como o primeiro e correto passo nessa direção, recomendando, no que couber e com o devido respeito à autonomia do Banco Central, sua consolidação e seu aperfeiçoamento, e incumbindo a AudFiscal de acompanhar a evolução do arranjo.

127. Quanto ao segundo aspecto, o Acórdão 280/2026-TCU-Plenário já enunciou, com clareza, a posição desta Corte: a restrição orçamentária imposta às agências reguladoras há de ser acompanhada da demonstração de que os recursos remanescentes bastam às atividades de fiscalização e regulação – e de que a contenção atende à disciplina fiscal, sem interferir, por via indireta, em decisões que devem permanecer técnicas.

128. Não proponho ir além do que essa decisão já alcançou. Ressalto, porém, que o Congresso Nacional ainda deliberará sobre o Veto 51/2025, na parte relativa às despesas de regulação e fiscalização das agências – ponto central do episódio descrito nesta declaração. Que este registro sirva de subsídio a esse exame; e que a AudFiscal acompanhe, nos processos próprios, a apresentação do plano de ação para efetivar a autonomia financeira das agências reguladoras, exigida no subitem 9.1 do Acórdão 280/2026-TCU-Plenário, bem como os encaminhamentos subsequentes, submetendo ao Plenário as providências cabíveis.

129. Quanto aos achados examinados no TC 025.632/2024-8, minha preocupação é de aderência entre o parecer prévio e o acórdão de origem. O Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário reconheceu a relevância fiscal desses arranjos, mas o fez com distinções, modulações e encaminhamentos próprios.

130. Por essa razão, os ajustes ora propostos preservam sua precisão, ao delimitar as ressalvas relativas à PPSA, às receitas da União não recolhidas à Conta Única e às políticas de crédito operadas por fundos, além de afastar ressalva genérica sobre estruturas que o acórdão de origem tratou de forma individualizada, proporcional e prospectiva. O objetivo é que o parecer prévio reflita, com fidelidade, a deliberação já adotada por esta Corte no processo específico.

131. Faço-o consciente do lugar de onde falo. O Tribunal de Contas da União nasceu, em 1890, pela mão de Rui Barbosa, concebido para examinar não apenas o gasto já consumado, mas o processo que o precede – a fiscalização prévia como primeira linha de defesa do erário. A tradição que dele herdamos não se esgota na verificação posterior da legalidade.

132. Controlar não é apenas vigiar o gasto consumado; é zelar pela racionalidade do processo que o engendra. Nesse zelo – e não em qualquer pretensão de reger a política monetária, a decisão regulatória ou o desenho legítimo de instrumentos de política pública – assenta a presente declaração de voto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

133. Feitas essas ponderações, renovo meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pelo voto apresentado, e acompanho a proposta de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, observados os ajustes propostos quanto às ressalvas decorrentes dos achados examinados no TC 025.632/2024-8.

134. O caminho da sustentabilidade fiscal passa, necessariamente, pelo fortalecimento da credibilidade das regras, pela transparência dos instrumentos que formam expectativas, pela adequada rastreabilidade dos arranjos com repercussão fiscal e pela preservação das capacidades institucionais que dão consequência às escolhas públicas.

É nesse espírito que manifesto meu voto.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479910.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela condução deste processo de apreciação das Contas do Presidente da República, missão de grande relevância atribuída pela Constituição Federal a esta Corte.

Parabenizo a Secretaria-Geral de Controle Externo, especialmente as equipes da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e da Unidade Especializada de Auditoria Financeira (AudFinanceira), pela excelência do trabalho realizado para produção das minutas do Relatório e do Parecer Prévio em apreciação.

Apresento, a seguir, algumas considerações sobre os aspectos que mais chamaram a minha atenção.

Indicadores macroeconômicos

O relatório revela que o crescimento econômico do país em 2025, de 2,3%, **foi puxado principalmente pelos gastos do governo.** Ainda assim, foi inferior à taxa verificada no ano anterior (3,4%) e inferior à média mundial (3,2%).

Os componentes do PIB relativos ao consumo das famílias e ao investimento privado se contraíram com relação a 2024, em razão, principalmente, da alta taxa de juros, que foi mantida em 15% na maior parte do ano para conter as pressões inflacionárias. Já o **gasto primário** do governo federal **cresceu 3,4%** em relação ao exercício de 2024.

Como destacado em manifestações do Comitê de Política Monetária (Copom), o elevado patamar da Selic reflete uma **desarmonia entre as políticas fiscal e monetária**, desafiando a estabilização do nível de preços. Ou seja, a expansão do gasto público coloca em risco o controle da inflação. Por outro lado, **a Selic em nível elevado amplia as despesas do governo com os juros da dívida e desincentiva o investimento produtivo**.

Sobre esse ponto, destaco a informação de que a formação bruta de capital fixo (FBCF), que se refere ao volume de investimentos em bens de capital, como máquinas, equipamentos e construções, itens fundamentais para o aumento da produtividade, **foi bem inferior à média mundial e à média das economias emergentes e em desenvolvimento**. Enquanto no Brasil a FBCF foi de **16,8% do PIB**, nas economias emergentes o montante alcançou, em média, **30,8%.**

Fragilidades da política fiscal

Em 2025, manteve-se a trajetória preocupante de déficits fiscais significativos. O déficit nominal alcançou R$ 950 bilhões (cerca de 7,5% do PIB) e o **déficit primário efetivo totalizou R$ 58,7 bilhões** (0,46% do PIB).

É importante destacar que esse resultado negativo se deu mesmo em um **contexto de crescimento da arrecadação**. A receita total do governo em 2025 foi a maior da série histórica desde 1995. Porém, o crescimento da despesa primária foi ainda maior, especialmente em razão das despesas obrigatórias (principalmente previdenciárias), que são impactadas por regras de indexação e vinculações constitucionais e ocupam um espaço significativo no total dos gastos do governo. Em termos concretos, **91,4% da despesa pública é de natureza obrigatória**, restando pouco espaço para as políticas públicas discricionárias, em razão do contínuo crescimento das despesas obrigatórias e da **ausência de reformas estruturais nas contas públicas**.

Além disso, desde 2023, as **empresas estatais federais** têm apresentado déficit primário. Em 2025, o déficit efetivo foi de **R$ 8,2 bilhões**, demonstrando uma deterioração da situação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80478648.

financeira dessas empresas, o que contribui para a piora da situação fiscal da União e aponta para a insuficiência da supervisão ministerial sobre elas.

Do conjunto de estatais analisadas, a situação mais crítica é a da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), cujo resultado líquido em 2025 foi deficitário em R$ 8,5 bilhões. Para possibilitar a continuidade operacional da empresa, a União assumiu risco significativo ao oferecer garantia em operação de crédito de alta materialidade ao final de 2025, sem uma análise minimamente consistente da viabilidade econômica do plano de reestruturação da empresa e da sua capacidade econômica. Além disso, chamam a atenção a previsão contratual que obriga a União a aportar no mínimo R$ 6 bilhões até 2027 e as graves deficiências em tal plano identificadas pela auditoria do TCU.

O relatório também ressalta o elevado risco de a União ter que aportar recursos para a cobertura de despesas correntes e de capital na Eletronuclear, crise que decorre, principalmente, das dívidas associadas à construção da usina nuclear Angra 3.

O regime de metas fiscais instituído pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) busca o **equilíbrio das contas públicas** dos entes federativos, objetivo de fundamental importância para a sustentabilidade das finanças públicas, que diz respeito à capacidade do Estado de gerir suas contas de forma a garantir a continuidade da prestação de serviços públicos e o cumprimento de seus compromissos financeiros em um horizonte temporal mais amplo (médio e longo prazos). Assim, o princípio da sustentabilidade das finanças públicas reflete uma preocupação com a justiça intergeracional (Schick, 2005[1]).

Em outros termos, a política fiscal do presente deve assegurar que o endividamento público seja gerido com responsabilidade, considerando, inclusive, as necessidades das políticas públicas a serem fornecidas às gerações futuras. O financiamento de despesas públicas por meio do endividamento implica na necessidade de redução de consumo das gerações futuras, já que terão que arcar com maior carga tributária para equacionar o déficit atual (Stiglitz, 2015[2]).

Nesse contexto, o Tribunal deve avaliar os resultados fiscais não apenas do ponto de vista do cumprimento **formal** da meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mas também considerar a **qualidade** dos indicadores, tendo em conta o seu papel como ferramenta para o alcance do objetivo de equilíbrio intertemporal das finanças da União.

Assim como em 2024, verificou-se em 2025 o **cumprimento formal** da meta de resultado primário, o que só foi possível porque legislações e decisões judiciais permitiram excluir certas despesas do cálculo. O montante de despesas excluídas da apuração da meta foi de **R$ 48,7 bilhões**. Com isso, **o déficit real de R$ 58,7** bilhões foi ajustado para o **déficit formal de R$ 10 bilhões** (dentro do intervalo de tolerância de déficit de até R$ 31 bilhões).

O cumprimento formal da meta fiscal fixada na LDO não altera os efeitos econômicos decorrentes dos resultados fiscais reais e causa incerteza quanto ao compromisso fiscal do governo. De fato, os dados demonstram que esses resultados não têm sido suficientes para garantir a sustentabilidade da trajetória da dívida pública, que permanece em expansão, mesmo em um cenário de crescimento do PIB e da arrecadação federal.

A Constituição Federal estabeleceu como objetivo da política fiscal a **manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis** (art. 164-A da CF). O parágrafo único desse dispositivo exige que a elaboração e a execução dos orçamentos reflitam "*a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida*".

---

[1] Schick, A. (2005). *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. OECD Journal on Budgeting. 5(1), 107-126.* https://doi.org/10.1787/budget-v5-1-en.

[2] Stiglitz, J. E. (2015). *Economics of the public sector* (4ª ed.). W.W. Norton & Company.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80478648.

Do mesmo modo, o § 2º do art. 1º da Lei Complementar (LC) 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) exige coerência entre a **política fiscal e o objetivo de sustentabilidade da dívida,** "*prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas*". Essa compatibilidade se verifica pela fixação de **metas fiscais suficientes para estabilizar a relação dívida/PIB** (§ 1º do art. 2º da LC 200/2023).

Assim, a condução da gestão fiscal deve se pautar pelo princípio da sustentabilidade da trajetória da dívida pública, buscando o real objetivo das metas fiscais, que é o equilíbrio das contas públicas, de forma a preservar a percepção de solvência do setor público e o compromisso com a estabilidade macroeconômica.

O descolamento entre meta fiscal formal e resultado real fulmina a utilidade desse indicador da situação econômico-financeira da União, pois **o alcance das metas estipuladas pela LDO não tem representado uma economia concreta de recursos** para dar suporte à estabilização da trajetória da dívida pública.

Ou seja, nos últimos anos, as contas da União têm apresentado elevados déficits fiscais efetivos, o que, combinado com alta taxa de juros, aumenta o custo da rolagem da dívida pública. Assim, a não ser que o efeito do crescimento do PIB supere significativamente esses componentes negativos, certamente a conjunção desses fatores não resultará em níveis sustentáveis da dívida pública.

Desse modo, considero fundamental que haja **clareza sobre a relação entre as metas fiscais fixadas e os efeitos esperados sobre a trajetória da dívida pública** à luz dos preceitos do regime fiscal sustentável. Embora a decisão de estabelecer uma meta de resultado primário negativo seja uma opção política, é imprescindível que haja **consistência e transparência dos fundamentos técnicos e das repercussões econômicas** dessa definição.

Segundo estimativa da AudFiscal, o superávit primário necessário para estabilizar a relação dívida/PIB em 2025 seria de 1,94% do PIB, mas o resultado efetivo foi de déficit de 0,46% do PIB. Ou seja, **o resultado primário foi inferior ao necessário em cerca de 2,4% do PIB**.

Esse nível insuficiente das metas fiscais tem contribuído para a expansão do endividamento, que passou de 73,5% do PIB em 2022 para 78,7% em 2025, sendo que **o déficit primário e os juros reais tiveram papel preponderante nessa trajetória**.

O Relatório aponta que, segundo metodologia do Fundo Monetário Internacional (FMI), a dívida bruta brasileira alcançou **91,4% do PIB**, enquanto os países emergentes têm, em média, dívida de **72,7% do PIB**. Ou seja, o endividamento do governo brasileiro é bem superior ao de outros países com nível de desenvolvimento similar.

Além disso, verificou-se que o governo não demonstra no Anexo de Metas Fiscais do Projeto da LDO a **estimativa de resultado primário suficiente para estabilizar a dívida pública no período de dez anos** e não analisa a compatibilidade entre as metas propostas e esse nível de resultado primário necessário, em desacordo com a exigência do art. 4º, § 5º, III, da LRF, cabendo registrar essa **ressalva** no Parecer Prévio.

Recordo que, no julgamento do acompanhamento dos resultados fiscais do 3º bimestre de 2025 (Acórdão 2.862/2025-Plenário), o Tribunal determinou ao Poder Executivo que apresentasse ao Tribunal estudo técnico que demonstrasse, de forma coerente e consistente, como pretende compatibilizar os resultados fiscais efetivos verificados na vigência da LC 200/2023 e os projetados para os próximos exercícios financeiros com o objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis, bem como o nível de esforço fiscal que seria metodologicamente consistente com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB no período de dez anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80478648.

A Advocacia-Geral da União opôs embargos de declaração contra essa decisão, os quais estão pendentes de julgamento. Porém, observo que o achado deste Relatório reforça a necessidade de maior clareza sobre a questão e aponta para o descumprimento do art. 4º, § 5º, III, da LRF, segundo o qual deve ser incluído no Anexo de Metas Fiscais do PLDO: "***o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública****, evidenciando o nível de resultados fiscais* ***consistentes com a estabilização*** *da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)"*.

Ademais, segundo análises da unidade técnica, **as metas fiscais previstas pelo governo na LDO 2026 são insuficientes para estabilizar a dívida pública até 2029 em todos os cenários** simulados com base em dados do próprio governo e também do mercado. Como aponta o Relator, a estabilização da trajetória da dívida em percentual do PIB tem sido sistematicamente postergada, o que é contraditório com o objetivo constitucional para a política fiscal de atuar em prol da sustentabilidade da dívida pública. Detalhando esse ponto, o Relator mostra que na LDO 2025, previu-se que a dívida alcançaria o ápice de **79,6%** do PIB em **2028**; já na LDO 2026, essa projeção foi alterada, com o ápice de **84%** em **2029**; por fim, no PLDO 2027, prevê-se o ponto máximo da dívida em **2030**, no percentual de **87,5%** do PIB.

Por conseguinte, entendo que o cumprimento meramente formal das metas fiscais não atende plenamente aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus impactos na sustentabilidade da dívida pública.

Nesse contexto, é apropriada a **emissão de alerta** ao Poder Executivo, conforme proposto Relator, de que a apuração de resultado primário efetivo deficitário em 2025, com o atingimento da meta fiscal viabilizado pela exclusão de despesas do cômputo oficial e pela adoção do limite inferior do intervalo de tolerância da meta, representa risco à sustentabilidade da dívida pública, além de fragilizar os preceitos de ação planejada, transparente e de prevenção de riscos que regem a responsabilidade na gestão fiscal.

Benefícios tributários, financeiros e creditícios

Outro dado preocupante é o volume total de **benefícios tributários, financeiros e creditícios**, que alcançou R$ 759 bilhões, ou seja, **6% do PIB**. Esse montante representa quase treze vezes o déficit primário. Especialmente no caso dos benefícios tributários, que representam 4,6% do PIB, tem-se que, por um lado, operacionalizam políticas públicas diversas **sem se submeter ao processo de discussão e aprovação anual no Parlamento**, como ocorre com as políticas financiadas pela via orçamentária, e, por outro, reduzem significativamente o volume de receitas públicas que integraria o orçamento público, **comprimindo o espaço fiscal**. Esse é um problema nas finanças públicas que precisa urgentemente ser solucionado. O relatório aponta que (peça 8, p. 22):

> *"O volume e a trajetória ascendente dos benefícios tributários contrastam com a meta estabelecida pela Emenda Constitucional 109/2021, que* ***determinou a redução gradual dos incentivos e benefícios federais de natureza tributária de modo que o montante total não ultrapasse 2% do PIB até 2029****. Agrava esse quadro a ausência de avaliação sistemática da eficácia dos benefícios concedidos e a* ***inexistência de cláusulas de caducidade para a maioria dos programas****, lacunas que contrariam a legislação."* (grifei)

Em 2025, foram criados 21 mecanismos de renúncia fiscal com impacto estimado em **R$ 135,5 bilhões** para os próximos anos. Apenas para 2025, o impacto estimado foi de **R$ 4,2 bilhões**. Nesse rol de novos benefícios, mais uma vez o Tribunal verificou o **descumprimento das regras do ordenamento jurídico,** ocorrência que marca presença constante no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. Das 21 desonerações tributárias instituídas, dez não cumpriram integralmente os requisitos constitucionais e legais aplicáveis. Assim, é pertinente **consignar ressalva** no Parecer Prévio sobre essa irregularidade, conforme proposto pelo eminente Relator.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80478648.

Ainda que o governo cumpra o art. 14 da LRF, instituindo mecanismos de compensação para a perda de arrecadação causada pelos benefícios tributários durante o período previsto na norma (ano de entrada em vigor e os dois subsequentes), os efeitos de médio e longo prazo da manutenção e expansão de desonerações não serão necessariamente equacionados. Como esses benefícios dificilmente são extintos, a tendência é de contínua expansão das renúncias de receitas por eles geradas ao longo do tempo, como, de fato, tem ocorrido.

Assim, é preciso avançar no debate sobre esses mecanismos, considerando, inclusive, que o art. 4º da Emenda Constitucional (EC) 109/2021 estabeleceu a necessidade de elaboração de um **plano de redução gradual** de benefícios tributários. A avaliação dos resultados dessas políticas públicas, conforme exigido pelo art. 37, § 16, da Constituição Federal, pode contribuir para a tomada de decisão sobre a sua continuidade e, com isso, auxiliar na realização de eventual ajuste fiscal.

Destaco a recente inclusão do art. 14-A na LRF, por meio da LC 224/2025, que exige uma série de **requisitos adicionais** para a concessão de novos benefícios tributários a pessoa jurídica, como: quantitativo de beneficiários; prazo de vigência de até cinco anos; metas de desempenho quantificáveis; e mecanismos de transparência, monitoramento e avaliação de resultados dessas políticas. Esses critérios têm o potencial de qualificar os processos de criação e de monitoramento e avaliação das políticas públicas financiadas por benefícios tributários sob a perspectiva de desempenho, indo além dos aspectos estritamente fiscais.

Entretanto, embora o arcabouço normativo tenha evoluído no sentido de maior controle sobre os benefícios tributários, observa-se que ainda persistem problemas básicos de governança sobre esse relevante meio de implementação de políticas públicas. O Relatório aponta para falta de transparência sobre o rol de **desonerações tributárias que não se enquadram no conceito de gasto tributário** utilizado pela Receita Federal do Brasil (RFB), que admitiu não mensurar de forma permanente essas renúncias. Além disso, 37% dos gastos tributários criados há mais de cinco anos nunca foram submetidos à avaliação e 74% não possuem avaliação recente.

Com relação ao prazo de vigência, verificou-se que 55% dos incentivos fiscais criados entre 2021 e 2024 não tem limite de vigência definido. Ademais, **não há um procedimento centralizado de consolidação e monitoramento desses prazos de vigência, tampouco de coordenação da concessão de benefícios tributários**, pois essas competências não foram atribuídas a nenhum órgão.

Desse modo, como registrado pela AudFiscal, trata-se de "*renúncias tributárias de grande materialidade sem visão consolidada sobre custo, finalidade, responsáveis e resultados*", e boa parte sem prazo definido de vigência, o que amplia o risco fiscal (p. 57). Portanto, considero adequado o registro de **ressalva** no Parecer Prévio sobre esse ponto.

Execução de políticas públicas fora do Orçamento Geral da União

A utilização de mecanismos de execução de políticas públicas fora do Orçamento Geral da União (OGU) tem se intensificado nos últimos anos, o que se deve à redução de espaço para despesas discricionárias no orçamento e aos limites de despesas primárias impostos pelo arcabouço fiscal, gerando um ambiente propício para iniciativas criativas para escapar das regras fiscais, de forma a viabilizar a execução de políticas públicas.

No entanto, **tais mecanismos comprometem os papéis de planejamento, alocação, gestão e controle do orçamento público**, que são fundamentais para o adequado funcionamento do regime democrático. Por mais meritórias que sejam, as políticas públicas não prescindem da **inegociável preservação do arcabouço de finanças públicas e do equilíbrio das contas da União**.

De forma muito competente, o Ministro Bruno Dantas trouxe à apreciação do Plenário o processo de auditoria que examinou detalhadamente esses mecanismos (Acórdão 1.372/2026-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80478648.

Plenário), cujos achados foram incluídos neste Relatório sobre as Contas do Presidente da República e constituem ressalvas no Parecer Prévio.

A auditoria demonstrou a propagação desses arranjos que, além de **incompatíveis com as normas gerais de finanças públicas**, podem gerar impactos negativos nas contas públicas e na capacidade de gestão racional dos recursos públicos.

Esses mecanismos **ampliam artificialmente a capacidade de gastos do Poder Executivo**, já que os recursos envolvidos não se submetem aos limites das regras fiscais, liberando-o do ônus de reduzir outras despesas para financiar as políticas públicas em questão. Ou seja, escapa-se do processo de discussão alocativa que ocorre na elaboração e aprovação do orçamento público.

Além disso, os mecanismos **comprometem a credibilidade da política fiscal**, que se reflete negativamente nas expectativas dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento estatal e ao compromisso com a estabilidade macroeconômica.

De fato, deve-se refutar narrativas que **distorcem os conceitos de receita e despesa pública** para justificar a gestão de políticas públicas em fundos e contas bancárias privados à margem da Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN) e do sistema orçamentário e financeiro da União.

Em todos os casos examinados, restou evidenciado que se trata de recursos públicos financiando ações governamentais típicas. A gestão desses recursos sem trâmite pelo OGU e pela CUTN **caracteriza inobservância de vários princípios orçamentários adotados na legislação brasileira** (como universalidade, anualidade, orçamento bruto e unidade de caixa), bem como mecanismo de escape às regras fiscais. E mais: dificulta a governança orçamentária, com a **pulverização dos recursos públicos em diferentes contas, fundos e modelos de gestão**, **comprometendo a transparência e obscurecendo a real situação das finanças públicas.**

A utilização de receitas públicas fora da estrutura orçamentária e financeira da União ocasiona, ainda, um efeito deletério, consistente na **redução da margem discricionária do próprio Poder Executivo** para a alocação de recursos em políticas públicas em áreas essenciais como saúde, educação e segurança pública, por exemplo.

Assim, cria-se um ciclo pernicioso: para escapar da incidência das regras fiscais, criam-se mecanismos extraorçamentários, que, por sua vez, reduzem o volume de recursos disponível para a execução de políticas públicas orçamentárias, o que induz à elaboração de novos mecanismos heterodoxos de expansão da atuação estatal. Nesse quadro, **é extremamente relevante recordar e zelar pela função precípua do orçamento público de organizar a atuação financeira do Estado**.

No que se refere à constituição de fundos para realização de políticas públicas, também destaco a necessidade de observância do art. 167, inciso XIV, da Constituição, que **veda "*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*".

Na mesma linha, as Leis de Diretrizes Orçamentárias têm considerado inadequada, do ponto de vista orçamentário e financeiro, a proposição que crie ou autorize a criação de fundo de natureza contábil ou financeira com recursos da União com atribuições que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal (art. 142, inciso III, alínea "b", da Lei 15.321/2025).

Além de um retrocesso institucional, o uso de ferramentas extraorçamentárias planta sementes para a **falência da governança do sistema de gestão orçamentária e financeira da União**, com perda da transparência e do controle dos recursos de que esse ente dispõe para executar políticas públicas, abrindo espaço para ineficiências, corrupção e mau uso do dinheiro público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80478648.

Assim, em linha com as regras constitucionais e legais de finanças públicas, acertadamente o Tribunal expediu uma série de determinações e recomendações aos órgãos responsáveis no intuito de adequar a execução dessas políticas públicas ao regime orçamentário e fiscal da União, cabendo, nesta oportunidade, **registrar as respectivas ressalvas** no Parecer Prévio sobre as Contas de 2025.

Consistência do planejamento orçamentário

Sobre o aspecto do **planejamento**, destaco a necessidade de maior robustez nas **estimativas de arrecadação** inseridas no Orçamento da União. A qualidade dessas estimativas de receitas é essencial para a consistência da peça orçamentária e o equilíbrio entre receitas e despesas. Superestimativas de receitas na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) abrem espaço para expansão das despesas fixadas, sem lastro real. Isso distancia o orçamento público da realidade, tornando-o pouco crível, além de causar dificuldades na execução do orçamento ao longo do exercício com a necessidade de contingenciamentos ou bloqueios de dotações.

Assim como em 2024, verificaram-se erros de estimativa de arrecadação relevantes, pois, ao final do exercício, a arrecadação foi R$ 28 bilhões menor do que a previsão da LOA 2025. Destaco o caso da estimativa de arrecadação com o voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), que em 2024 teve uma frustração de 99,5% da receita estimada, mas isso não gerou uma revisão metodológica tempestiva por parte do Ministério da Fazenda, de forma que se repetiram projeções otimistas na LOA 2025.

Noutra vertente, verificaram-se falhas de planejamento também com relação às **estimativas de resultados primários das empresas estatais não dependentes**, que têm apresentado desvios recorrentes entre o estimado e o resultado efetivamente apurado. Essa situação impacta o resultado primário do governo e gera a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para compensar o desempenho negativo das estatais.

Do lado da despesa, também foi verificada falha de planejamento concernente à reiterada **subestimativa da despesa orçamentária para as ações de proteção e defesa civil**, levando à abertura de créditos extraordinários em valores expressivos para atender despesas que são previsíveis, considerando o histórico de empenho dos anos anteriores e as informações fornecidas pelo órgão gestor da política no trâmite do PLOA no âmbito do Poder Executivo.

A fixação de dotação na LOA manifestamente insuficiente para a execução da política pública, associada à abertura de crédito extraordinário ao longo do exercício, pode ser um meio de contorno ao limite de gastos da LC 200/2023, pois os créditos extraordinários não são computados para fins desse limite.

Diante dessas fragilidades nas estimativas que alimentam os orçamentos da União, é apropriada a consignação das ressalvas e de alerta no parecer prévio, conforme proposto pelo Relator.

Rigidez orçamentária e transparência das emendas parlamentares

O relatório demonstra que, em 2025, as despesas obrigatórias representaram 92,6% da despesa primária total, enquanto as emendas parlamentares e os mínimos constitucionais representaram, respectivamente 1,5% e 2%. Já o percentual das despesas discricionárias livres foi de apenas 3,9% da despesa primária total.

Além de a LOA 2025 ter fixado dotação de **R$ 50,4 bilhões** para as emendas parlamentares individuais, de comissão e de bancada (RP 6, 7 e 8), verificou-se que, adicionalmente, cerca de **R$ 9,2 bilhões** foram incluídos como emendas parlamentares vinculadas aos códigos RP 2 e RP 3, que, originalmente, são despesas discricionárias primárias do Poder Executivo. Considerando que o total de despesas discricionárias da LOA 2025 foi de R$ 229,7 bilhões, isso significa que cerca de **25%** das dessas despesas foram alocadas pelo Parlamento, restando espaço limitado para a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80478648.

aplicação de recursos pelo Poder Executivo nas políticas públicas previstas nos instrumentos de planejamento governamental.

No entanto, é importante considerar ainda que parte desse volume de despesas deve ser alocado em ações relacionadas ao cumprimento dos mínimos constitucionais de saúde e educação, reduzindo ainda mais a margem de liberdade de execução orçamentária do Poder Executivo. Verifiquei junto à equipe da AudFiscal que **as despesas discricionárias livres representaram apenas 52% das despesas discricionárias pagas em 2025**.

Assim, para as áreas de atuação governamental que não têm fonte de financiamento vinculada ou obrigação constitucional ou legal de execução, há um **risco elevado de descontinuidade** de políticas públicas em razão do baixo volume de recursos alocados na LOA e, também, efetivamente disponibilizados diante dos contingenciamentos e bloqueios realizados ao longo do exercício para atender as regras fiscais.

Trata-se de questão crítica que precisa ser enfrentada sob pena de severa restrição ao funcionamento da máquina pública e ao atendimento de demandas legítimas da sociedade.

Por fim, merece destaque, ainda, o **alerta** no Relatório acerca da falta de transparência e rastreabilidade sobre as emendas parlamentares registradas como despesas discricionárias do Poder Executivo (códigos RP 2 e RP 3).

Conclusão

Ao exercer a relevante atribuição constitucional e legal de controle da gestão fiscal, o Tribunal de Contas da União deve **apontar tempestivamente desvios e oportunidades de melhoria** de forma a contribuir para a credibilidade e confiabilidade da gestão das finanças públicas.

Mais uma vez o Tribunal cumpriu essa missão, demonstrando de forma clara a situação das contas públicas e da gestão fiscal, considerando os princípios e regras de finanças públicas estabelecidos na Constituição Federal e nas leis complementares pertinentes.

De todo o exposto, destaco a necessidade de recuperar o **real sentido do instituto das metas fiscais**, pois o seu cumprimento tem sido meramente **formal**, com **baixo esforço fiscal** e com uso de mecanismos de contorno às regras e limites previstos no arcabouço legal, comprometendo a credibilidade da política fiscal. Como resultado, a União segue apresentando déficits primários elevados, com impacto no crescimento da dívida pública e no controle da inflação, o que, por sua vez, acarreta a necessidade de elevações da taxa básica de juros da economia, fatores que, em seu conjunto, dificultam o crescimento econômico sustentado.

A fim de garantir a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica, é imprescindível **adotar medidas que fortaleçam o planejamento, a transparência e o controle das finanças públicas**, bem como busquem o sentido das regras fiscais para além do seu cumprimento formal.

São essas as minhas considerações, parabenizando novamente o excelente trabalho realizado pelo Relator.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80478648.

DECLARAÇÃO DE VOTO

(Parecer Prévio – Contas do Presidente da República – exercício de 2025)

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades presentes,

Senhoras e Senhores,

Com meus elogiosos cumprimentos ao Ministro Relator Benjamin Zymler e à competente equipe de servidores que concorreu para seu exitoso trabalho, inicio esta declaração de voto, recordando a singela, mas sábia, lição de Norberto Bobbio: "A administração pública deve estar em público".

Frase concisa que bem resume um dos binômios mais importantes da gestão pública: administrar e prestar contas. Desde a Grécia antiga, com o procedimento de "euthyna", até os tempos atuais, com o dever de *accountability*, a prestação de contas é o instrumento de publicidade e controle fundamental para avaliação da regularidade e da eficiência da gestão governamental. Assinatura essencial de legitimidade da despesa pública.

É nesse quadrante que nos reunimos nesta sessão de tão elevada responsabilidade, em que o Tribunal de Contas da União soma esforços para ofertar ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira informações e análises valiosas sobre a gestão governamental.

O Relatório ora apreciado é bem mais que uma peça técnica para subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República. Trata-se, na essência, de um valioso repositório de informações e análises sobre a gestão governamental em sentido amplo, muito além dos exames contábeis e orçamentários.

A par disso – e já antecipando meu voto favorável à aprovação do acórdão e da minuta de parecer prévio apresentados pelo Ministro Zymler –, ofereço ao debate algumas ponderações sobre uma área crítica à eficiência do Estado: as agências reguladoras.

Adoto, como ponto de partida, as conclusões obtidas no tópico referente aos Resultados da Ação Governamental, que inclui, entre outras análises, a avaliação de desempenho das políticas públicas a partir dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual atual.

BAIXO ALCANCE DE METAS PREVISTAS NO PLANO PLURIANUAL, ASSOCIADO A LIMITAÇÕES NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E NA CONVERSÃO DE RECURSOS EM ENTREGAS

Embora o Relatório não apresente informações específicas sobre o desempenho das agências reguladoras, as apurações demonstram que apenas 50,1% dos objetivos específicos e 45,1% das entregas atingiram a totalidade das metas previstas.

Os efeitos do PPA sobre as agências reguladoras são evidenciados em diversos programas, como: "Mineração Segura e Sustentável", "Segurança Viária", "Energia Elétrica", "Portos e Transporte Aquaviário", "Aviação Civil" e outros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80477230.

No plano da infraestrutura, área de atuação da maioria das agências, o programa com maior número de entregas - Transporte Rodoviário -, com orçamento de R$ 12,5 bilhões, alcançou integralmente apenas 20% das metas.

Na área de segurança viária, o índice de alcance de objetivos específicos foi zero.

Nesse contexto, o baixo alcance sistêmico de metas alcança todas as agências reguladoras. De acordo com as respostas colhidas pela área técnica deste Tribunal, mediante pesquisa junto aos gestores, a "insuficiência orçamentária" e a "restrição de pessoal" são as duas causas mais frequentes dessa baixa eficácia.

Em 2025, a Aneel, por exemplo, sofreu corte de 50% em seu orçamento inicial. O primeiro decreto de contingenciamento de 2025 impôs um corte de quase 25% das dotações previstas para as agências[1].

Diante do quadro verificado, o Relatório propõe – a meu ver, com acerto – a expedição de alerta específico ao Poder Executivo federal acerca do baixo alcance de metas previstas no Plano Plurianual 2024–2027 no exercício de 2025, associado a limitações estruturais na execução orçamentária, entre outras causas.

Acresço que o problema não é restrito ao exercício 2025. Estudo da Associação Brasileira de Agências Reguladoras informa as seguintes reduções orçamentárias no período de 2020 a 2024: 42% na Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP); 40% na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA); 37% na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); 32% na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); entre outras[2].

AUDITORIA OPERACIONAL – ACÓRDÃO 280/2026-PLENÁRIO

Importante destacar também os achados da auditoria operacional apreciada no Acórdão 280/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Jorge Oliveira, com enfoque em quatro agências reguladoras vinculadas à área de infraestrutura no país: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Agência Nacional de Mineração (ANM).

Entre os achados dessa fiscalização, ganham destaque:

- prejuízo à autonomia financeira das agências, em face de restrições orçamentárias;

- déficit da força de trabalho;

- governança deficiente, especialmente em relação às regras e aos prazos para o preenchimento de cargos da Diretoria Colegiada, com situações crônicas de vacância, conjuntura já apurada desde 2011, por ocasião do Acórdão 2261/2011-TCU-Plenário (relator: Ministro José Jorge);

- execução limitada da agenda regulatória, com 54%, em média, no biênio 2023-2024;

- insuficiente estruturação para acompanhar a evolução das atribuições das agências;

- déficit de transparência e accountability na gestão das agendas regulatórias.

Na ocasião, o Tribunal expediu diversas determinações e recomendações com o objetivo de fortalecer a governança, a autonomia financeira e a capacidade operacional das agências reguladoras, assegurando a prestação de serviços públicos de qualidade e eficiência.

---

[1] Fonte: https://agenciainfra.com/blog/agencias-perdem-25-do-orcamento-na-primeira-contencao-do-ano/. Acesso em: 7/6/2026.

[2] Fonte: GARCIA, Gabriel. *Orçamento cai até 42% em 5 anos e deixa agências reguladoras em crise.* CNN. 9/4/2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/orcamento-cai-ate-42-em-5-anos-e-deixa-agencias-reguladoras-em-crise/#goog_rewarded. Acesso em: 7/6/2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80477230.

Nesse contexto, chamo atenção para a recente notícia de bloqueio de recursos orçamentários da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), no valor de R$ 24 milhões, a impor um corte de 40% em suas ações finalísticas, em prejuízo às fiscalizações sobre companhias aéreas, aeroclubes, oficinas mecânicas, fabricantes de peças, entre outros. Segundo informado no sítio eletrônico da agência, o corte trará os seguintes efeitos imediatos:

- suspensão de provas de certificação de pilotos e comissários, em um cenário de carência de pessoal;

- interrupção de "todas as ações de certificação de aeronaves, com impactos diretos nas operações de companhias aéreas e na aviação geral";

- desligamento de terceirizados;

- interrupção dos investimentos em tecnologia da informação.

Impactos similares são esperados para as demais agências, especialmente quanto à redução de fiscalizações, com reflexos nocivos sobre a segurança e a eficiência na prestação de serviços públicos.

Conforme bem alertado pelo Comitê das Agências Reguladoras Federais, a redução da capacidade operacional das agências reguladoras nos últimos anos, agravada pelo aumento de atribuições legais, vem reduzindo sua capacidade de "assegurar serviços de qualidade à população, preservar a confiança dos investidores, garantir a execução de contratos de longo prazo e manter a previsibilidade regulatória indispensável para o ambiente de negócios brasileiro"[3].

Embora parte das considerações aqui anotadas vá além do escopo temporal do exercício em análise, seu registro é claramente oportuno, pois, como visto, os problemas assinalados vêm prejudicando, de longa data, a ação fiscalizatória e reguladora das agências de estado. Trata-se de um problema sistêmico, a ser combatido ano a ano.

CORTES ORÇAMENTÁRIOS *VERSUS* BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, FINANCEIROS E CREDITÍCIOS.

Reconheço que a persistente crise fiscal da União impõe escolhas difíceis na gestão orçamentária, mas esta Corte de Contas já apontou em diversas ocasiões, inclusive nos Relatório hoje analisado, a existência de margem razoável para redistribuição mais equilibrada de recursos, especialmente em relação aos **benefícios tributários, financeiros e creditícios**.

As apurações referentes ao exercício de 2025 informam que esses benefícios alcançaram R$ 759 bilhões (5,98% do PIB), "montante equivalente a **quase treze vezes o déficit primário do governo central** (R$ 58,7 bilhões) e **superior ao déficit previdenciário do RGPS** (R$ 321 bilhões de déficit)". Segundo o Relatório, essa magnitude de valores tem "implicações diretas sobre o espaço fiscal disponível e sobre a trajetória de sustentabilidade da dívida pública".

HIGIDEZ DAS CONTAS PÚBLICAS

A par dessas ponderações específicas sobre os impactos da crise fiscal sobre as agências reguladoras, ressalto ainda que os principais achados alusivos à higidez das contas públicas guardam relação direta ou indireta com os riscos associados à responsabilidade fiscal, com impactos sobre a governança da dívida pública, o que recomenda a intensificação de esforços conjuntos, dos Poderes Executivo e Legislativo, para mitigação das falhas apontadas.

Nesse passo, merecem destaque:

- insuficiência do esforço fiscal para estabilizar a relação Dívida Bruta/Produto Interno Bruto;

[3] Fonte: página eletrônica a ANEEL, disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2026/bloqueio-orcamentario-ameaca-fiscalizacao-seguranca-juridica-e-projetos-estrategicos-para-o-desenvolvimento-do-brasil. Acesso em: 7/6/2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80477230.

- cumprimento apenas "formal" da meta de resultado primário, viabilizado por deduções excepcionais e utilização do limite inferior da banda de tolerância, com amparo em alterações legislativas; o Relatório consigna que o alcance dessa meta "não se traduziu, na prática, em resultado compatível com o fortalecimento do equilíbrio fiscal e com a estabilização da dívida pública"; nesse contexto, foi anotado que a "dívida pública manteve trajetória ascendente, com custo de juros recorde de R$ 1,008 trilhão e hiato de 2,4 pontos percentuais do PIB entre o resultado primário efetivo e o necessário para estabilização;

- execução de receitas e despesas à margem da Conta Única do Tesouro Nacional e do Orçamento Geral da União, a exemplo dos recursos de remuneração da Petróleo Pré-Sal S.A., da arrecadação e destinação de multas ambientais aplicadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), da gestão de receitas próprias por instituições científicas e fundações de apoio, da utilização de contas vinculadas a concessões de serviços públicos;

- permanência de renúncias tributárias de grande magnitude no projeto de lei orçamentária, estimadas em R$ 544,4 bilhões (ou 4,78% do PIB), sem o atendimento completo às exigências do art. 165, § 6º, da Constituição Federal, que impõe a evidenciação dos efeitos desses benefícios sobre as receitas e despesas públicas;

- concessão de garantia da União à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos com análise insuficiente de viabilidade econômica da capacidade de reestruturação econômico-financeira da empresa; segundo o Relatório, a ECT apresenta resultados negativos desde 2022, alcançando R$ 8,5 bilhões em 2025; sua continuidade operacional foi viabilizada mediante operações de crédito garantidas pela União no valor de R$ 12 bilhões, com custo total projetado de R$ 34,2 bilhões até 2040;

- inclusão de novos projetos na programação de investimentos em infraestrutura, sem que os empreendimentos em andamento e a conservação do patrimônio público estivessem adequadamente atendidos, em desacordo com o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (fato verificado em relação aos Ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba);

- reconhecimento a menor de R$ 69,7 bilhões em créditos da dívida ativa da União.

Todos esses achados já foram objeto de análise anterior deste Tribunal, mediante acórdãos específicos, ensejando determinações e recomendações voltadas à mitigação dos problemas assinalados.

***

Em arremate, renovo meus elogios ao excelente trabalho realizado pelo Excelentíssimo Ministro Benjamin Zymler, extensivo a todos os servidores que colaboraram em sua produção.

É o meu Voto, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

ANTÔNIO ANASTASIA

Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80477230.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho integralmente o eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, em relação à proposta de aprovação com ressalva das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025. Assim o faço pela consistência técnica das conclusões, qualidade das evidências apresentadas e relevância institucional do trabalho submetido a este Plenário.

O relatório oferece ao Congresso Nacional, a quem compete julgar as contas de Sua Excelência, elementos objetivos para avaliar a gestão orçamentária, fiscal, financeira, patrimonial e contábil da União.

Mais do que um exame formal de conformidade, trata-se de instrumento de apoio ao controle democrático das contas públicas, com informações úteis para a deliberação legislativa, o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização das políticas públicas federais.

O relatório revela pontos de especial interesse para o Parlamento porque trata de temas que afetam diretamente a vida da população e a qualidade das decisões públicas: equilíbrio das contas, transparência no uso dos recursos, continuidade de obras, avaliação de benefícios concedidos pelo Estado e confiabilidade das informações prestadas pelo governo.

Entre os achados de maior relevância, destaco inicialmente a trajetória da dívida pública, que se manteve ascendente; a Dívida Bruta do Governo Geral no último ano passou de 76,3% para 78,7% do PIB.

Também chama atenção o contexto macroeconômico descrito no relatório.

O PIB cresceu 2,3% em 2025, em desaceleração em relação aos 3,4% de 2024. Já a taxa Selic alcançou 15% ao ano e permaneceu nesse patamar durante parte relevante do exercício.

A despesa com juros nominais do setor público consolidado chegou a R$ 1,008 trilhão. No Governo Central, o déficit nominal alcançou R$ 950,5 bilhões, valor equivalente a 7,47% do PIB.

Esses números demonstram que o equilíbrio fiscal não é tema abstrato. Ele condiciona o custo da dívida, a taxa de juros, a disponibilidade de recursos para políticas públicas e a capacidade do Estado de realizar investimentos.

O relatório também aponta que a receita total do Governo Central atingiu R$ 2,9 trilhões, maior valor da série histórica desde 1995, e que a receita líquida chegou a R$ 2,33 trilhões, com crescimento real de 2,8% em relação a 2024.

Apesar disso, a despesa primária total alcançou R$ 2,4 trilhões, com crescimento real de 3,4%, superior, portanto, ao aumento da receita líquida.

Além disso, 91,4% da despesa primária corresponderam a gastos obrigatórios. Essa rigidez reduz o espaço para investimentos, limita a capacidade de resposta a novas prioridades e amplia o risco de compressão das despesas discricionárias.

Esse quadro reforça a importância de o Congresso Nacional dispor de informações claras, completas e tempestivas sobre a composição do gasto público, a evolução das despesas obrigatórias e os riscos associados à sustentabilidade fiscal.

Também merece destaque a constatação de receitas e despesas públicas executadas à margem da Conta Única do Tesouro Nacional e do Orçamento Geral da União (OGU).

É certo que fundos públicos ou estruturas com maior autonomia financeira podem, em determinadas circunstâncias, conferir maior estabilidade, previsibilidade e agilidade à execução de políticas públicas relevantes, sobretudo quando voltadas a objetivos específicos e acompanhadas de governança adequada.

Essa autonomia, contudo, não deve afastar a transparência, a rastreabilidade e o controle parlamentar sobre recursos de natureza pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479741.

Por isso, as ressalvas consignadas no relatório são oportunas: a utilização de fundos e mecanismos paralelos precisa ser compatível com os princípios orçamentários e com o dever de prestar contas, de modo que o Congresso e a sociedade possam conhecer, acompanhar e avaliar a efetiva destinação de tais recursos.

O relatório identifica situações em que receitas de natureza pública foram direcionadas a estruturas apartadas do orçamento sem o devido trânsito pela Conta Única nem previsão adequada no Orçamento Geral da União.

Entre os exemplos mencionados estão o Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar, o Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico.

A preocupação central, portanto, não está na existência de fundos em si, mas na possibilidade de que arranjos dessa natureza enfraqueçam a autorização orçamentária, a transparência fiscal e a capacidade de controle do Parlamento.

Esse ponto tem grande importância institucional. O orçamento público é o espaço constitucional de deliberação sobre prioridades nacionais. Quando receitas e despesas públicas circulam para além dessa esfera decisória, reduz-se a visibilidade das escolhas públicas e dificulta-se a responsabilização dos gestores.

Outro ponto de grande relevância se refere aos benefícios tributários, financeiros e creditícios.

O relatório registra que, em 2025, o volume agregado desses benefícios foi estimado em R$ 759 bilhões, cifra equivalente a 5,98% do PIB.

No PLOA 2025, a estimativa dos três tipos de benefícios totalizou R$ 679 bilhões, correspondentes a 5,48% do PIB: desse total, R$ 544 bilhões eram benefícios tributários; R$ 73 bilhões, financeiros; e R$ 61 bilhões, creditícios.

O relatório aponta, no entanto, que essas estimativas têm sido sistematicamente inferiores aos valores efetivos. Nos últimos cinco anos, a estimativa de gastos tributários no PLOA foi, em média, 0,62% do PIB inferior às bases efetivas apuradas pela Receita Federal, diferença equivalente a aproximadamente R$ 75 bilhões por ano, em valores de 2025.

Renúncias de receita produzem efeitos semelhantes aos da despesa pública: reduzem a arrecadação disponível, condicionam a política fiscal e direcionam recursos públicos de forma indireta a determinados setores, atividades ou grupos de beneficiários.

Por isso, sua criação, manutenção ou revisão devem ser acompanhadas de estimativas confiáveis, objetivos definidos, prazo de vigência, órgão responsável, avaliação periódica e demonstração de resultados.

Esse diagnóstico oferece ao Parlamento base concreta para aprimorar a legislação, exigir avaliações mais consistentes e deliberar, com maior segurança, sobre a conveniência, o desenho, a vigência e os resultados dos benefícios concedidos.

Destaco, ainda, o achado relativo ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O dispositivo estabelece regra de precedência segundo a qual novos projetos somente devem ser incluídos no orçamento após adequadamente atendidos os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público.

A lógica da norma orienta a evitar a abertura de novas frentes de despesa enquanto obras iniciadas permaneçam sem recursos suficientes para conclusão ou enquanto o patrimônio público existente se deteriora por falta de manutenção.

O relatório mostra que essa regra não foi observada de forma adequada na programação orçamentária do Ministério das Cidades, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e da Codevasf.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479741.

Na empresa pública, por exemplo, a carteira de projetos de irrigação — de importância estratégica para o Semiárido — soma R$ 4,5 bilhões de custo global. Desse total, R$ 1,14 bilhão já haviam sido empenhados, mas R$ 3,36 bilhões permaneciam sem fonte de financiamento definida.

Em 2025, a totalidade desses empreendimentos recebeu dotações simbólicas ou nenhuma dotação; ao mesmo tempo, novos empreendimentos em fase inicial receberam recursos.

A situação é agravada ao se tratar de conservação do patrimônio público. Das 31 barragens prioritárias sob responsabilidade da companhia, 12 estavam em estado de alerta, ao passo que a dotação para manutenção foi de apenas R$ 8,7 milhões no mesmo ano.

No Ministério das Cidades, o descumprimento se manifestou pela expansão da carteira em volume incompatível com a capacidade de execução.

Desde 2023, foram firmados contratos que totalizam R$ 57,8 bilhões, dos quais R$ 33,2 bilhões permaneciam não empenhados. Com ritmo médio de R$ 3,4 bilhões por ano, a Pasta levaria cerca de dez anos para empenhar integralmente os contratos já celebrados.

No Programa Minha Casa Minha Vida, a taxa de entrega sobre o total contratado com recursos do Orçamento Geral da União entre 2016 e 2025 alcançou apenas 46,5%.

A discussão orçamentária não pode se limitar à abertura de novas dotações. É preciso saber quais empreendimentos estão em andamento, quanto falta para concluí-los, quais obras estão paralisadas, quais contratos têm medições pendentes e quais despesas de manutenção são indispensáveis para preservar o patrimônio público.

Embora se reconheça evolução nas informações posteriormente encaminhadas no ciclo orçamentário, a insuficiência do relatório apresentado por ocasião do PLDO 2026 reforça essa preocupação. Naquela oportunidade, o documento limitou-se a apresentar relação cadastral de 213 subtítulos de projetos em andamento e 46 ações de conservação, sem dados financeiros, estimativas de necessidade ou demonstração analítica suficiente.

Com isso, o Legislativo fica privado de elementos indispensáveis para avaliar, questionar e, quando necessário, corrigir as escolhas de alocação do Poder Executivo.

A importância desse achado vai além da técnica orçamentária. Obras inconclusas significam recursos imobilizados, serviços públicos adiados e benefícios sociais postergados.

Quando empreendimentos de irrigação, saneamento, habitação, mobilidade ou infraestrutura hídrica não são concluídos, a sociedade deixa de receber o retorno esperado dos recursos já investidos.

Por fim, considero especialmente meritória a mudança promovida no formato do relatório.

A partir de 2025, o Tribunal passou a estruturar o planejamento de suas fiscalizações de modo mais sistemático e articulado com a elaboração do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

A nova organização, arranjada em capítulos temáticos, achados de auditoria, opiniões parciais, ressalvas e fundamentação técnica, fortalece a rastreabilidade entre evidências, conclusões e mensagens centrais.

Tal alteração aproxima o relatório das melhores práticas internacionais e responde à preocupação já apontada pela OCDE quanto à necessidade de fortalecer o nexo lógico entre o relatório de auditoria, os principais achados, as ressalvas e as recomendações.

A inovação também facilita a leitura pelo Parlamento e pela sociedade.

O novo formato, ao tornar mais clara a conexão entre os fatos apurados, os riscos identificados e as conclusões do Tribunal, aumenta a transparência, aproxima o controle externo do cidadão e amplia a utilidade do parecer prévio para o Congresso Nacional.

Registro, dessa maneira, meus cumprimentos ao eminente Ministro Benjamin Zymler pela condução do processo e pela qualidade do trabalho apresentado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479741.

Está-se diante de diagnóstico abrangente, claro e tecnicamente robusto dos principais desafios da gestão fiscal, orçamentária e patrimonial da União.

É, sem nenhuma dúvida, contribuição relevante para fortalecimento da responsabilidade fiscal, da transparência pública e do diálogo institucional entre o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional.

Ante essas considerações, acompanho o ilustre relator.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

tagRedator
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80479741.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros e Ministros-Substitutos,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades, senhoras e senhores.

Inicio por cumprimentar o eminente relator, Ministro Benjamin Zymler, e toda equipe pela qualidade excepcional do trabalho apresentado. O relatório é abrangente, tecnicamente cuidadoso, metodologicamente inovador e intelectualmente instigante. Sua Excelência enfrentou matérias de elevada complexidade com a profundidade, a clareza e a serenidade que lhe são características, oferecendo a esta Corte uma visão articulada da execução orçamentária, da gestão fiscal, da atuação governamental e das demonstrações contábeis consolidadas da União.

2. Acompanho a preocupação central do relator com a sustentabilidade das finanças públicas. Não há política pública duradoura sem controle fiscal. Uma dívida que cresce com persistência, se não for adequadamente administrada, tem potencial de restringir as escolhas das gerações futuras, reduzir a capacidade de investimento do Estado e, no limite, de comprometer a continuidade das políticas sociais. Esse diagnóstico, contudo, deve ser construído com equilíbrio, considerando não apenas os riscos, mas também os resultados alcançados, a natureza das despesas públicas e as escolhas constitucionais que conformam o orçamento da União.

II

3. Considero importante reconhecer os avanços da economia brasileira em 2025. O Produto Interno Bruto cresceu 2,3%, alcançando aproximadamente R$ 13 trilhões. Embora este crescimento tenha sido inferior ao desempenho observado em 2024, esse resultado não pode ser desprezado, sobretudo em um contexto internacional marcado por desaceleração, guerras, protecionismo comercial e condições financeiras restritivas.

4. Também merece destaque o crescimento real de 1,9% do PIB *per capita*, que chegou à casa dos R$ 60 mil. O mercado de trabalho apresentou resultados especialmente expressivos: a taxa de desocupação encerrou o exercício em 5,1%, renovando mínimas históricas; foram geradas cerca de 1,3 milhão de vagas formais; e a massa salarial real registrou expansão superior a 5% em termos interanuais durante a maior parte do ano. **Esses indicadores representam melhora concreta na vida de milhões de brasileiros e devem integrar qualquer avaliação equilibrada da atuação governamental**.

5. O IPCA encerrou 2025 em 4,26%, abaixo dos 4,83% registrados em 2024 e dentro do intervalo de tolerância da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional.

6. Nossa moeda, que começou o ano a cerca de R$ 6,20 por dólar, teve forte valorização, próxima a 11%, encerrando o exercício na faixa de R$ 5,50 por dólar. As exportações alcançaram US$ 351 bilhões, em nível recorde, e o investimento direto no País totalizou US$ 78 bilhões.

7. **Esses números devem ser anotados.**

III

8. É, contudo, ao examinar as finanças públicas que se impõe uma visão ampla das escolhas realizadas pela Constituição de 1988. **O orçamento não é mero documento contábil nem pode ser reduzido a um artefato voltado à produção de superávits. Ele é, antes de tudo, instrumento de**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480220.

concretização dos direitos fundamentais e de realização dos objetivos da República. É por meio dele que o Estado financia escolas, hospitais, benefícios previdenciários e assistenciais, programas habitacionais, infraestrutura, segurança hídrica, ciência, cultura e proteção social.

9. O orçamento é, na verdade, instrumento de proteção dos mais vulneráveis, pois as frações mais abastadas da população podem, em alguma medida, recorrer ao mercado para obter serviços de educação, saúde, previdência complementar e proteção patrimonial. **A população mais pobre depende diretamente das políticas públicas plasmadas no orçamento para ter acesso a uma existência digna**.

10. Por essa razão, o orçamento deve estar prioritariamente a serviço daqueles que mais necessitam da ação e da proteção estatal, e não ser um compromisso exclusivo com a remuneração dos credores financeiros, ainda que o cumprimento das obrigações da dívida pública seja, evidentemente, indispensável à credibilidade do Estado.

11. Os números registrados no relatório permitem dimensionar essa questão. A despesa com juros nominais sob encargo direto do governo central atingiu R$ 892 bilhões em 2025. A título de comparação, a função saúde recebeu dotação autorizada de aproximadamente R$ 240 bilhões, quase quatro vezes menos; a educação, R$ 173 bilhões, cinco vezes menos; e a assistência social, R$ 291 bilhões, três vezes menos. **Esta comparação serve apenas para demonstrar a dimensão das escolhas públicas e a necessidade de preservar espaço fiscal para políticas que produzem benefícios diretos à população**.

12. O grande desafio consiste, portanto, em compatibilizar duas exigências constitucionais igualmente relevantes. De um lado, o Estado deve promover políticas redistributivas e inclusivas, combater a pobreza, reduzir desigualdades e assegurar o mínimo existencial. De outro, deve observar os dispositivos constitucionais e legais que disciplinam a gestão orçamentária, a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida pública.

13. Não há contradição necessária entre esses objetivos. Há, isto sim, uma tarefa permanente de ponderação, planejamento e definição democrática de prioridades.

14. Nesse sentido, destaco a política de previdência social. O relatório registra déficit previdenciário consolidado de R$ 440,6 bilhões, consideradas as despesas dos regimes geral e próprios, do sistema de proteção social dos militares e do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

15. O dado merece atenção, mas sua interpretação não pode ser exclusivamente contábil, uma vez que os diferentes regimes têm características institucionais, fontes de financiamento, perfis demográficos e finalidades sociais distintas.

16. O caso da previdência rural é particularmente ilustrativo. O segmento rural arrecadou R$ 13 bilhões e registrou despesas com benefícios de R$ 210 bilhões, além de R$ 9 bilhões em passivos judiciais. Essa diferença não deve ser avaliada como se estivéssemos diante de um regime contributivo tradicional, submetido exclusivamente à lógica atuarial. **A previdência rural incorpora forte dimensão assistencial e redistributiva**. Em substância, representa política pública de proteção social destinada a trabalhadores que historicamente estiveram expostos à informalidade, à precariedade e à limitada capacidade contributiva. Sustentar essa política, portanto, é uma escolha coletiva que implica não legar à indigência uma legião de idosos que deram sua árdua contribuição para o País mesmo que invisibilizados.

17. Não se trata de desconsiderar a necessidade de avaliar a sustentabilidade previdenciária, mas, sim, de qualificar corretamente o diagnóstico. A análise deve necessariamente considerar a função social da política, os efeitos distributivos, as alternativas reais de financiamento e as consequências de não a ter.

18. Do conjunto de apontamentos relevantes que constam do relatório, destaco os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480220.

encaminhamentos relacionados a investimentos públicos e às empresas estatais, a questão da rigidez orçamentária e as ponderações sobre sustentabilidade da dívida pública.

19. O documento registra taxa de investimento de 16,8% do PIB, abaixo da média mundial, das economias avançadas, dos países emergentes e da própria média da América Latina. A baixa formação bruta de capital fixo constitui problema histórico brasileiro e limita a expansão sustentável da produtividade, da infraestrutura e da capacidade de crescimento da nossa economia.

20. Ao mesmo tempo, formula críticas aos déficits das empresas estatais não dependentes. Em 2025, essas empresas registraram déficit primário agregado de R$ 5 bilhões, inferior ao de R$ 6,7 bilhões observado em 2024, mas dentro do limite ajustado, com destaque para a Emgepron com déficit de R$ 2,8 bilhões, responsável por 55% daquele resultado. Um claro investimento governamental de vulto. Nesse sentido, é necessário distinguir déficits operacionais recorrentes de dispêndios associados a investimentos, aquisição de ativos e execução de projetos estratégicos. **Nem todo resultado primário negativo possui o mesmo significado econômico**.

21. Tal distinção é especialmente relevante quando o próprio relatório aponta insuficiência de investimentos públicos e baixa execução de iniciativas do Novo PAC. **Não seria coerente censurar, de um lado, a reduzida capacidade de investimento do País e, de outro, tratar indistintamente como problema todo déficit decorrente de empresas que executam projetos de capital ou de despesas associadas ao PAC**.

22. A análise deve separar custeio ineficiente, perdas operacionais persistentes e fragilidades de governança da realização de investimentos capazes de gerar ativos, infraestrutura e benefícios futuros. **Ao final, são investimentos que contribuirão para melhorar a vida das pessoas**.

23. O mesmo cuidado se aplica às observações sobre rigidez orçamentária. O relatório registra que 91% das despesas primárias do governo central correspondem a gastos obrigatórios, constatação relevante e amplamente conhecida. Todavia, parte expressiva dessa rigidez decorre diretamente da Constituição e das leis aprovadas pelo Congresso Nacional: benefícios previdenciários, despesas assistenciais, pisos de saúde e educação, vinculações, transferências constitucionais e despesas de pessoal.

24. A consequência envolve a necessária limitação das despesas discricionárias para cumprimento da meta fiscal e, nesse sentido, o relatório critica corretamente a insuficiência de recursos destinados a políticas prioritárias e aponta subexecução em áreas como saúde, educação, infraestrutura e assistência social.

25. Em 2025, o governo central registrou receita primária líquida de aproximadamente R$ 2,33 trilhões e despesa primária total próxima de R$ 2,39 trilhões, restando cerca de R$ 206 bilhões em despesas discricionárias. Contudo, quando descontadas as dotações necessárias ao atendimento dos mínimos constitucionais de saúde e educação e outras de execução obrigatória por força de lei, a parcela discricionária livre — isto é, a margem efetivamente mais flexível e diretamente sujeita a contingenciamento — reduzia-se a aproximadamente R$ 93 bilhões. Todo esforço de investimento se faz aqui!

26. **Não é razoável, contudo, exigir simultaneamente o contingenciamento e censurar a Administração pelo fato de os mesmos programas contingenciados apresentarem execução inferior à inicialmente planejada, sem considerar a relação causal entre as duas situações**.

27. Em outras palavras, **não se pode transformar escolhas impostas pela escassez de recursos em uma sucessão de falhas autônomas atribuíveis ao gestor**. A análise deve identificar prioridades, apontar incoerências efetivas e induzir aperfeiçoamentos. Deve também reconhecer que determinados problemas exigem soluções sistêmicas e participação conjunta de todos os Poderes.

28. Pela mesma razão, compreendo que a estimativa de superávit primário estabilizador da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480220.

dívida, no âmbito dos exames sobre sua sustentabilidade, deve ser recebida com a cautela metodológica necessária. Reconheço a utilidade analítica da estimativa elaborada, uma vez que oferece referência relevante para o debate sobre sustentabilidade fiscal e evidencia a importância de aperfeiçoar as informações submetidas ao Congresso Nacional.

29. Trata-se, no entanto, de estimativa dependente das premissas macroeconômicas utilizadas, do conceito de dívida adotado, dos ajustes estoque-fluxo considerados, do horizonte temporal analisado e das especificidades do modelo.

30. A própria legislação admite trajetória gradual de consolidação fiscal e não exige estabilização integral da dívida em um único exercício. Assim, a estimativa não deve ser utilizada de modo peremptório para relativizar o efetivo cumprimento da meta fiscal estabelecida para 2025.

31. Também considero importante reconhecer os achados positivos relacionados à gestão da dívida pública. Embora a trajetória do endividamento exija atenção, todos os indicadores de custo e risco se mantiveram dentro das bandas anuais. Obteve-se maior diversificação das emissões em comparação com 2024, com incremento da participação de títulos prefixados nos leilões primários. A reserva de liquidez alcançou R$ 1,2 trilhão, equivalente a aproximadamente 7 meses de cobertura, patamar significativamente superior ao mínimo prudencial.

32. Esses resultados demonstram **que a análise deve distinguir trajetória estrutural da dívida, composição da carteira e capacidade de financiamento no curto prazo**. O diagnóstico não é de descontrole, mas de necessidade de aprimoramento contínuo, transparência e planejamento.

IV

33. Não posso deixar de ressaltar o nível de cumprimento dos dispositivos legais avaliados no relatório. No campo da execução orçamentária e financeira, **foram atendidas todas as regras avaliadas**. Quadro semelhante se verifica na gestão fiscal. Dos doze itens examinados, **onze receberam resposta afirmativa**. A única ressalva registrada na tabela refere-se ao cumprimento parcial dos requisitos aplicáveis às renúncias de receitas, matéria de natureza predominantemente procedimental e qualitativa, que não corresponde ao descumprimento de limite fiscal quantitativo estabelecido na legislação.

34. **Não estamos diante de descumprimento das regras fiscais nem de ruptura dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico**.

35. Dada a nova sistemática de elaboração das Contas, vislumbro, no entanto, uma oportunidade – ademais de renovar meus elogios – de deixar consignado algumas reflexões, a título contributivo, para tratamentos futuros.

36. Vejo que as ressalvas apontadas têm natureza complementar e qualificadora — ou seja, têm caráter acessório em relação ao núcleo objetivo de conformidade. Elas revelam fragilidades, riscos e oportunidades de aprimoramento, sem descaracterizar a constatação central de que os limites constitucionais e legais foram observados.

37. Em situações dessa natureza, convém distinguir claramente diagnóstico estrutural de irregularidade administrativa. **Alertas e ressalvas somente agregam valor quando identificam condutas atribuíveis ao Poder Executivo e indicam providências juridicamente possíveis**.

38. Por exemplo, a simples afirmação de que o orçamento é rígido, desacompanhada da indicação de alternativas constitucionalmente viáveis, pode produzir censura genérica sem oferecer solução concreta ao gestor público.

39. Esta reflexão ajuda a não banalizar o instituto, dando-lhe robustez e utilidade no sentido de resolução de um problema concreto nos termos do que dispõe a LINDB.

40. Essa necessária calibragem também se aplica à utilização do **princípio da responsabilidade**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480220.

na gestão fiscal, previsto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se, sem dúvida, de vetor interpretativo fundante: a gestão fiscal responsável pressupõe ação planejada e transparente, prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

41. Sua natureza principiológica, contudo, não autoriza que o dispositivo seja utilizado como fundamento genérico e autossuficiente para qualificar como irregular qualquer situação considerada tecnicamente indesejável. E não permite o descumprimento de leis aprovadas, não cabendo ao gestor ponderar a eficácia da lei, devendo cumpri-la ao menos até declaração ulterior de inconstitucionalidade por parte do Supremo Tribunal Federal.

42. Princípios têm função estruturante e orientadora, constituem tipologias abertas que não podem operar como cláusulas de censura, desvinculadas da identificação de dever jurídico específico, da demonstração da conduta exigível e da indicação de providência concretamente possível.

43. A utilização excessivamente abrangente do dispositivo mencionado pode transformar legítimas preferências técnicas ou oportunidades de aperfeiçoamento institucional em supostas desconformidades normativas de difícil refutação. Quando não houver violação suficientemente tipificada, a recomendação prospectiva mostra-se, em regra, mais adequada do que a ressalva ou a ciência de irregularidade.

44. Ponderação semelhante deve orientar a expedição de alertas. O alerta não constitui instrumento aberto para manifestações genéricas de preocupação valorativa, advertências abstratas ou avaliações amplas sobre opções de política pública. Sua expedição deve estar vinculada, de forma clara, a uma das hipóteses legais e amparada por situação concreta de irregularidade e suficientemente demonstrada.

45. Alertas formulados em termos excessivamente abertos, sem indicação precisa do fato, do programa afetado ou dos indícios de irregularidade orçamentária identificados, correm o risco de perder densidade jurídica e de aproximar o Tribunal de uma função de supervisão geral da conveniência das escolhas governamentais, que não lhe foi atribuída pela Constituição.

46. A atuação preventiva desta Corte deve respeitar os limites próprios do controle externo e evitar manifestações antecipadas sobre situações abstratas, riscos meramente potenciais ou opções ainda inseridas no espaço legítimo de formulação política e legislativa.

47. Observo, ainda, que alguns achados incorporados ao relatório utilizam informações referentes a projetos de lei ou mesmo lei de 2026. No acompanhamento dos projetos de infraestrutura, por exemplo, parte da análise alcançou dotações previstas para 2026. No exame da dívida pública, foram utilizadas projeções constantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2026 e, em trabalho correlato, informações posteriores relacionadas a 2027.

48. Esses dados e informações supervenientes ao exercício das contas sob exame têm utilidade analítica e não devem ser desprezadas. Minha ponderação é apenas de método: a apreciação das contas anuais exige especial cuidado na separação entre fatos ocorridos no exercício examinado e eventos posteriores. **Os primeiros podem fundamentar ressalvas à gestão de 2025. Os segundos devem, em regra, ser tratados como elementos de contexto, monitoramento ou recomendação para exercícios seguintes**.

49. Reitero que faço essas observações em caráter contribuitivo do debate e sem afastar a relevância dos inúmeros achados apresentados e, particularmente, do trabalho de Sua Excelência e da unidade instrutiva. O relatório evidencia aspetos que merecem atenção: fragilidades de determinadas projeções orçamentárias, insuficiências na governança de benefícios tributários, necessidade de maior transparência na gestão de fundos e aportes a estatais, falhas de planejamento em projetos de infraestrutura, limitações dos indicadores do PPA e distorções contábeis identificadas no Balanço Geral da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480220.

***

50. Por fim, enfatizo que o aprimoramento da gestão pública exige equilíbrio entre rigor técnico e compreensão institucional. A responsabilidade fiscal não pode ser reduzida à busca isolada de resultados contábeis, assim como a realização de direitos sociais não pode prescindir de planejamento e sustentabilidade.

51. O papel desta Corte consiste justamente em preservar essa necessária harmonia: induzir prudência sem paralisar a ação estatal; exigir transparência sem criar categorias não previstas em lei; proteger o equilíbrio fiscal sem desconsiderar a centralidade dos direitos fundamentais; e exercer controle preventivo sem ultrapassar os limites jurídicos que conferem legitimidade à sua própria atuação.

52. Por essas razões, **ao tempo em que louvo novamente o elevado nível do trabalho apresentado pelo Ministro Benjamin Zymler**, acompanho Sua Excelência quanto à conclusão geral de aprovação das contas com ressalvas.

TCU, Sala das Sessões, em 10/06/2026

ODAIR CUNHA

Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80480220.

ACÓRDÃO Nº 1442/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.405/2026-2.
1.1. Apenso: 021.660/2025-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Contas do Governo - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), Unidade de Auditoria Especializada em. Certificação de Contas (AudFinanceira).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o relatório sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2025, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Luís Inácio Lula da Silva;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inciso I, na Lei 8.443/1992, arts.1º, inciso III, e 36, no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 228, em aprovar o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata n° 21/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/6/2026 – Contas do Presidente da República.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1442-21/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
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 80430597.

Processo TC 005.405/2026-2
Apreciação das Contas do Presidente da República – Exercício de 2025
Manifestação oral em Sessão Plenária Extraordinária de 10/06/2026

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Autoridades presentes,

Senhoras e Senhores,

Nesta data, reúne-se o Tribunal de Contas da União para exercer uma de suas mais relevantes atribuições constitucionais: apreciar as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, relativas ao exercício de 2025. Ao fazê-lo, esta Corte avalia, de forma integrada, a gestão fiscal, a execução orçamentária e a condução das políticas públicas que orientaram a atuação do Estado brasileiro ao longo do exercício.

O cenário econômico de 2025 apresentou avanços relevantes, especialmente nos indicadores de emprego, renda e inflação. Ao mesmo tempo, persistiram desafios importantes relacionados ao ritmo de crescimento da economia, ao elevado patamar dos juros e à sustentabilidade das contas públicas.

Embora a meta fiscal tenha sido formalmente cumprida, os dados constantes do relatório revelam crescente dependência de mecanismos excepcionais e de flexibilizações para viabilizar o alcance dos objetivos fiscais. Esse contexto reforça a necessidade de permanente atenção à qualidade, à transparência e à credibilidade da gestão orçamentária.

Nesse sentido, merece destaque o recente Acórdão 1.372/2026-Plenário, em que o Tribunal examinou diversos arranjos institucionais que deslocam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80481753.

receitas, despesas, riscos fiscais ou decisões alocativas para fora dos mecanismos tradicionais do Orçamento Geral da União.

O diagnóstico apresentado pelo Tribunal aponta para o fenômeno da chamada "desorçamentação", caracterizado pela execução de políticas públicas por meio de fundos, contas segregadas e instrumentos semelhantes. Embora voltadas a finalidades legítimas, essas estruturas operam com menor integração aos mecanismos de autorização parlamentar, registro contábil e controle, tensionando princípios fundamentais do processo orçamentário, reduzindo sua transparência e dificultando o adequado acompanhamento dos gastos públicos.

Também permanecem preocupações relacionadas ao endividamento público e à situação financeira de determinadas empresas estatais. O Acórdão 1.065/2026-Plenário demonstrou que os resultados dessas entidades já produzem impactos concretos sobre a gestão fiscal e orçamentária da União. Os dados apresentados no relatório revelam, assim, um cenário de avanços econômicos e sociais coexistindo com desafios relevantes para a sustentabilidade das contas públicas.

O Regime Fiscal Sustentável, por sua vez, continua fortemente dependente da ampliação de receitas para viabilizar o cumprimento das metas fiscais e preservar espaço para despesas discricionárias. Entretanto, a sustentabilidade das contas públicas não pode repousar exclusivamente sobre o aumento da arrecadação, especialmente diante da rigidez e do crescimento das despesas obrigatórias.

É nesse contexto que emerge a questão que considero central para o equilíbrio fiscal do país: a crescente pressão estrutural exercida pela previdência social sobre o orçamento da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80481753.

Os números apresentados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária evidenciam que os regimes previdenciários continuam entre os principais fatores de pressão sobre as finanças públicas. As projeções oficiais constantes do PLDO 2027 e examinadas por este Tribunal nos Acórdãos 992 e 1.129/2026, ambos do Plenário, indicam trajetória persistente de crescimento das despesas previdenciárias e das necessidades de financiamento do sistema ao longo das próximas décadas.

Essa realidade não é conjuntural. Ela decorre das profundas transformações demográficas vivenciadas pelo país, marcadas pelo envelhecimento populacional, pela redução da fecundidade e pelo aumento da expectativa de vida. Como consequência, amplia-se progressivamente a demanda por benefícios previdenciários ao mesmo tempo em que se reduz a proporção de contribuintes em relação ao número de beneficiários.

Esse quadro corrói gradualmente a base de sustentação financeira do sistema previdenciário e impõe desafios crescentes a um modelo estruturado predominantemente sob o regime de repartição simples, que exige solidariedade entre gerações.

Além disso, a trajetória de expansão das despesas previdenciárias guarda estreita relação com a crescente rigidez orçamentária observada nas últimas décadas. A previdência, pela sua magnitude, já não pode ser analisada como tema setorial isolado. Ela ocupa posição central no debate sobre sustentabilidade da dívida pública, qualidade do gasto, capacidade de investimento do Estado e preservação do próprio regime fiscal.

Por esses motivos, entendo que o país deverá retomar, com responsabilidade e espírito construtivo, a discussão sobre os parâmetros de sustentabilidade do sistema previdenciário. A Emenda Constitucional 103/2019

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80481753.

representou avanço relevante, mas as projeções oficiais continuam apontando pressões estruturais de longo prazo que exigem acompanhamento permanente e eventual aperfeiçoamento institucional.

A experiência comparada demonstra que reformas realizadas de forma gradual e tempestiva tendem a produzir resultados mais equilibrados do que ajustes impostos por situações de urgência fiscal. O desafio consiste em preservar a função social da previdência sem comprometer a estabilidade das contas públicas e a capacidade de financiamento das demais políticas estatais.

Não ignoro, evidentemente, a importância da previdência pública como instrumento de proteção da renda, redução da pobreza e promoção da coesão social. Mas é justamente para preservar essa função que o sistema deve ser sustentável. A proteção das gerações presentes não pode comprometer a capacidade de atendimento das gerações futuras.

Dessa forma, entendo que o Tribunal, ao apreciar as Contas do Presidente da República, deve não apenas registrar impropriedades e irregularidades identificadas no exercício, mas também contribuir para o debate sobre os desafios estruturais que afetam a racionalidade e a sustentabilidade do orçamento público brasileiro. A pressão previdenciária e a rigidez crescente das despesas obrigatórias continuam a exigir atenção prioritária dos Poderes da República.

Por essas razões, acompanho a proposta do eminente Relator, no sentido de que o TCU emita parecer de que as Contas atinentes ao exercício de 2025, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com as ressalvas e alertas cabíveis.

TCU Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80481753.

Ressalto, contudo, a importância de que o país avance na reflexão sobre reformas estruturais voltadas ao fortalecimento da sustentabilidade fiscal, com especial atenção à questão previdenciária.

Finalizo cumprimentando o eminente Ministro Relator Benjamin Zymler e os demais integrantes deste Egrégio Plenário pelos votos prolatados, bem como os valorosos auditores e servidores que contribuíram para a elaboração dos trabalhos técnicos que subsidiaram este julgamento.

Não poderia também deixar de prestar os meus agradecimentos à minha assessoria, nas pessoas do meu Chefe de Gabinete, Guilherme Moreira, e do meu assessor, Judson dos Santos, que me auxiliaram na tentativa de traduzir, de forma simples, questões extremamente complexas.

Muito obrigada, Senhor Presidente.

Uma boa tarde a todos.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80481753.