GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 006.750/2026-5
Natureza: Relatório de Levantamento
Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. SUBSÍDIO A FISCALIZAÇÕES FUTURAS, SOB AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO E DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2026. ENFOQUE NAS REGRAS E PARÂMETROS APLICÁVEIS ÀS RENÚNCIAS DE RECEITAS, ÀS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO E AO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DA UNIÃO. IDENTIFICAÇÃO DE 30 RISCOS, SUBDIVIDIDOS EM 5 GRUPOS TEMÁTICOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de informações, para subsidiar fiscalizações futuras, com enfoque nas regras e parâmetros fiscais aplicáveis às renúncias de receita, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao relatório de gestão fiscal da União.

2. O feito tem origem no Acórdão 427/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, que aprovou as diretrizes para elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2026.

3. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do relatório produzido no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cujas conclusões foram endossadas pelos respectivos dirigentes (peças 42 a 44):

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO 2
II. VISÃO GERAL DO OBJETO (ART. 238, I, RITCU) 3
II.1. Renúncias de Receitas 3
II.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado 5
II.3. Relatório de Gestão Fiscal 6
II.4. *Stakeholders* (partes interessadas) 7
III. MAPEAMENTO DE PROCESSOS E RISCOS (ART. 238, II, DO RITCU) 9
III.1. Renúncias de Receitas 12
III.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado 19
III.3. Relatório de Gestão Fiscal 26
III.4. Soluções de Dados 30

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

IV. VIABILIDADE DE FUTURAS AÇÕES DE CONTROLE (ART. 238, III, DO RITCU) 31
IV.1. Renúncias de Receitas 31
IV.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado 32
IV.3. Relatório de Gestão Fiscal 33
IV.4. Soluções de Dados 34
V. CONCLUSÃO 36
VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 37

I. INTRODUÇÃO

1. O **objeto** do presente levantamento consiste na análise das regras e dos parâmetros fiscais aplicáveis às renúncias de receita, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao relatório de gestão fiscal, nos termos do art. 238, incisos I, II e III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU). A presente ação de controle decorre do Acórdão 427/2026-TCU-Plenário (TC 022.517/2025-1, rel. Min. Antonio Anastasia) e foi conduzida em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Roteiro de Levantamento, aprovado pela Portaria-Segecex 5/2021, em alinhamento com os princípios fundamentais da auditoria do setor público da ISSAI 100, emitida pelo *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI).

2. O trabalho tem como **objetivo** aprofundar o conhecimento sobre a gestão fiscal da União e identificar fragilidades, lacunas informacionais e potenciais objetos de fiscalização, com vistas ao aprimoramento da atuação e à evolução para um modelo integrado, automatizado e orientado a objetos de maior impacto fiscal.

3. O **escopo** compreende três eixos encadeados, em que cada um subsidia o seguinte: a Visão Geral do Objeto, destinada a delimitar marco regulatório, objetivos e partes interessadas; o Mapeamento de Processos e Riscos, voltado à identificação de fluxos operacionais, fiscalizações anteriores, impropriedades e riscos; e a avaliação da Viabilidade de Futuras Ações de Controle, orientada à priorização de fiscalizações específicas e à adoção de soluções tecnológicas de automação. As três áreas examinadas (renúncias de receita, DOCCs e RGF) recebem tratamento detalhado nos capítulos correspondentes.

4. **Não integram o escopo** temas como dívida pública, garantias e operações de crédito, ainda que relacionados ao RGF. Também não foram abrangidas as disposições da Emenda Constitucional (EC) 132/2023 e da Lei Complementar 214/2025 relativas à Reforma Tributária, em razão da previsão de neutralidade fiscal e de as renúncias por elas tratadas já se encontrarem, em sua maioria, anteriormente instituídas.

5. Quanto às **fiscalizações anteriores** do TCU sobre objetos correlatos, destacam-se: os acompanhamentos dos RGFs referentes aos quadrimestres de 2024 e 2025 (TCs 008.914/2024-9, 022.064/2024-9, 026.101/2024-6, 008.405/2025-5, 018.065/2025-2 e 024.241/2025-3); os trabalhos relativos às renúncias tributárias e às DOCCs realizados em 2023 e 2024 (TCs 039.004/2023-6 e 026.098/2024-5); e o acompanhamento das renúncias tributárias realizado em 2025 (TC 021.035/2025-3). Registra-se que não houve fiscalização específica sobre DOCCs em 2025, em razão da inexistência de dados consolidados.

6. A **metodologia** combinou a análise documental, reuniões com gestores e especialistas do MPO e do MF e avaliação da viabilidade de extração automatizada de dados.

7. O **referencial normativo** compreende a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar 101/2000, a Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), a Lei Complementar 224/2025, além das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

Orçamentárias Anuais (LOA), bem como a jurisprudência aplicável, as fiscalizações anteriores e os demais documentos técnicos pertinentes, incluindo estudos especializados, portarias, notas técnicas, manuais e guias.

8. As **principais limitações** do trabalho referem-se à impossibilidade de verificação integral de determinados aspectos no momento do levantamento, com reflexo sobre o alcance das conclusões. Os efeitos da redução linear de renúncias prevista na Lei Complementar 224/2025 só se materializarão nos dados efetivos publicados no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) de 2029, e a análise mais aprofundada dos novos requisitos das renúncias somente deverá ser realizada em ação de controle subsequente, dada a publicação da referida lei em 26/12/2025. Soma-se a isso a inexistência de dados consolidados sobre DOCCs e a dispersão de informações em diferentes sistemas, fatores que restringiram a possibilidade de recálculo e conferência integral das informações que, por essa razão, foram tratados como riscos a serem detalhados nos capítulos próprios.

9. Este relatório está organizado em: a) introdução; b) três seções de análise técnica, em estrita conformidade com o escopo; c) conclusão; d) proposta de encaminhamento; e e) apêndices, nos quais constam os insumos técnicos que fundamentam as análises e conclusões.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO (ART. 238, I, RITCU)

10. A compreensão dos objetivos das regras e parâmetros fiscais exige uma análise pautada em dispositivos constitucionais, na LRF, na LC 200/2023, na LC 224/2025 e nas LDOs anuais. Esses normativos buscam prevenir desequilíbrios nas contas públicas por meio da fixação de metas e limites aplicáveis a variáveis críticas, como dívida, despesas e arrecadação, conferindo credibilidade e sustentabilidade à trajetória do resultado fiscal e do endividamento público. Também limitam a expansão de despesas continuadas, ao condicionarem o crescimento do gasto à capacidade de geração de receitas e ao cumprimento de metas de resultado.

11. A **Matriz de Planejamento (Apêndice A)** foi estruturada de forma encadeada, fundamentando-se nos três eixos de análise técnica definidos no escopo, de modo que cada seção serve de subsídio direto para a subsequente, promovendo o aprofundamento gradual do entendimento técnico. Em cada seção, indicam-se as informações requeridas, respectivas fontes, procedimentos de coleta e análise, assim como os resultados esperados.

II.1. Renúncias de Receitas

12. Quanto ao **marco regulatório**, destacam-se o art. 150, § 6º, da CF/1988, que exige que renúncias sejam instituídas por lei específica que trate exclusivamente da matéria ou do respectivo tributo, e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que determina que propostas legislativas que criem ou alterem renúncias sejam acompanhadas de estimativas de impacto orçamentário e financeiro. Por sua vez, o mandamento constitucional contido no § 6º do art. 165, além de expressar a aplicação do princípio da transparência orçamentária, possibilitando a identificação e o acompanhamento das concessões desses benefícios, deixa implícito que os benefícios fiscais são divididos em três espécies: benefícios tributários, financeiros e creditícios.

13. Conforme o art. 70 da Carta Magna, combinado com o § 1º do art. 1º da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), previu-se a necessidade de fiscalização dessas renúncias, e o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União:

> **CF/1988**
>
> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

(...)

Lei 8.443/1992

Art. 1° Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

§ 1° No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

14. Convém registrar que os benefícios de natureza financeira e creditícia decorrem de operações de crédito promovidas pelo governo, conduzidas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro Nacional. Essas operações oferecem condições mais vantajosas que as de mercado (como prazos ampliados ou taxas reduzidas) e são direcionadas a setores estratégicos, e as despesas correspondentes decorrem, principalmente, da equalização de taxas de juros e de outros encargos assumidos pelo Estado, calculados com base em metodologia própria.

15. Este levantamento concentra-se nas renúncias de receitas tributárias, que são as mais significativas. Elas podem ser definidas como instrumentos utilizados, por meio do sistema tributário, para estimular o desenvolvimento de determinadas atividades, tais como econômicas, culturais e sociais, bem como reduzir as desigualdades regionais e sociais. Sobre esse aspecto, cabe transcrever um dos dispositivos contidos na Constituição Federal de 1988 que prevê a concessão de incentivos tributários:

> Art. 151. É vedado à União:
>
> I - Instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, **admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;** (grifos acrescidos)

16. Ressalta-se que o art. 14 da LRF, transposto abaixo, regula o tema das renúncias de receitas tributárias. Ele estabelece os requisitos de conformidade fiscal, legal e de controle orçamentário para a concessão dos benefícios, com vistas a garantir a neutralidade fiscal na instituição dessas renúncias, por meio, principalmente, da exigência de previsão no orçamento ou de medidas de compensação. Registre-se que as LDOs referentes a cada exercício financeiro estabelecem exigências complementares sobre a conformidade fiscal das renúncias de receitas tributárias em apreço.

> Art. 14. A concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos 2 (dois) exercícios subsequentes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos 1 (uma) das seguintes condições**:
>
> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi **considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que **não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias**;
>
> II - estar acompanhada de **medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição**.
>
> § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
>
> § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

> § 3º O disposto neste artigo não se aplica:
>
> I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
>
> II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifos acrescidos)

17. A LC 224/2025 reforçou a disciplina fiscal dos benefícios tributários. O art. 4º estabeleceu mecanismos de redução para os benefícios por ele abrangidos, em regra equivalentes a 10%, enquanto o art. 5º disciplina o limite global aplicável à concessão, ampliação ou prorrogação de benefícios. A lei também estabeleceu critérios de prazo, metas, transparência, monitoramento e avaliação por meio da inclusão do art. 14-A na LRF (art. 2º).

18. Nesse contexto, o acompanhamento realizado anualmente pelo TCU tem por **objetivo** avaliar se a concessão, prorrogação ou ampliação de benefícios e incentivos de natureza tributária ocorre com observância dos requisitos relativos ao impacto orçamentário-financeiro, o que envolve a demonstração da neutralidade fiscal, a apresentação de memórias de cálculo detalhadas, a adoção de premissas consistentes e o atendimento às demais condicionantes legais. Tais exigências visam assegurar que a perda arrecadatória tenha sido devidamente considerada nas estimativas de receita ou que sejam implementadas medidas de compensação efetivas, de modo a resguardar o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas na LDO.

II.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

19. Quanto ao **marco regulatório,** o principal referencial de conformidade reside no art. 17 da LRF, que materializa a exigência de neutralidade fiscal por meio da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de indicação ou compensação prévia das fontes de custeio para qualquer ato (lei, medida provisória ou ato administrativo) que gere obrigação superior a dois exercícios:

> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a **obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**.
>
> § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
>
> § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, **devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa**.
>
> § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
>
> § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.
>
> § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.
>
> § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (grifos acrescidos)

20. Adicionalmente, quando o aumento da despesa recair sobre a gestão de pessoal, incidem também o art. 169 da Constituição Federal e as regras e vedações contidas nos arts. 19 a 21 da LRF.

21. Destaca-se, ainda, a aplicabilidade do art. 113 do ADCT, o qual preceitua que proposições legislativas criadoras ou alteradoras de despesas obrigatórias devem, necessariamente, vir acompanhadas da estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

22. No âmbito infralegal e na rotina do planejamento governamental, as diretrizes são atualizadas anualmente pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, a exemplo da Lei 15.321/2025 (LDO de 2026), destacadamente no seu art. 140. Ademais, integra o marco infralegal a Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025, editada para regulamentar os prazos, procedimentos e responsabilidades afetos ao demonstrativo consolidado anual dessas obrigações no Poder Executivo.

23. Esse acompanhamento recorrente do TCU tem como **objetivo** avaliar e controlar a criação e a expansão de gastos que comprometem, de forma rígida e por período prolongado, a capacidade financeira do Estado. Considerando que tais despesas apresentam elevado grau de perenidade e, em regra, não admitem contingenciamento, as normas aplicáveis buscam assegurar a neutralidade orçamentária intertemporal, ao impedir a geração de obrigações de longo prazo sem a devida estimativa prévia de impacto e sem a correspondente compensação financeira integral, seja por meio do aumento permanente de receitas, seja pela redução permanente de outras despesas. Busca-se, assim, evitar que o crescimento desordenado das DOCCs comprometa a higidez fiscal de administrações futuras e restrinja a alocação de recursos em investimentos estratégicos e despesas discricionárias essenciais ao desenvolvimento do país.

II.3. Relatório de Gestão Fiscal

24. Quanto ao **marco regulatório**, o demonstrativo do RGF é disciplinado, especialmente, pelos arts. 54 e 55 da LRF:

> Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal
>
> (...)
>
> Art. 55. O relatório conterá:
>
> I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
>
> a) **despesa total com pessoal**, distinguindo a com inativos e pensionistas;
>
> b) **dívidas consolidada e mobiliária**;
>
> c) **concessão de garantias**;
>
> d) **operações de crédito**, inclusive por antecipação de receita;
>
> e) **despesas de que trata o inciso II do art. 4º;**
>
> II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
>
> III - demonstrativos, **no último quadrimestre**:
>
> a) do montante das **disponibilidades de caixa** em trinta e um de dezembro;
>
> b) da **inscrição em Restos a Pagar**, das despesas:
>
> 1) liquidadas;
>
> 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
>
> 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
>
> 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
>
> c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.
>
> § 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.
>
> § 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.
>
> § 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.
>
> § 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67. (grifos acrescidos)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

25. A verificação desses limites e a competência para expedição de alertas são pautadas, nesta Corte, pelos preceitos da Resolução-TCU 142/2001. O descumprimento material ou formal dessas publicações submete os entes e gestores a regras sancionatórias disciplinadas na Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), em seu art. 5º, e no Código Penal (arts. 359-A a 359-H), que caracterizam infrações administrativas e penais aos deveres de transparência orçamentária e financeira. Exige-se, ainda, com base em balizadores como o art. 171 da LDO de 2026, a disponibilização padronizada deste relatório na plataforma eletrônica governamental, o Siconfi, até trinta dias após o encerramento do quadrimestre.

26. Esse acompanhamento recorrente realizado pelo TCU tem como **objetivo** garantir a regularidade, a transparência e o controle da execução orçamentária em relação aos limites estabelecidos pela LRF. Nesse contexto, sua análise abrange: a) a verificação da adequação metodológica do cálculo da RCL; b) a regularidade da elaboração e da publicação tempestiva dos relatórios quadrimestrais; c) o cumprimento dos limites relativos à despesa total com pessoal; e d) nos dois últimos quadrimestres do mandato, a observância do art. 42 da LRF e, no encerramento do exercício, a suficiência de caixa, de modo a evitar a assunção de compromissos sem o correspondente lastro financeiro.

27. Abrange, ainda, a consistência dos dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Siconfi. Dessa forma, o RGF contribui para conferir previsibilidade, rastreabilidade e confiança à sociedade e aos agentes econômicos quanto à responsabilidade na gestão do erário.

II.4. *Stakeholders* (partes interessadas)

28. A transparência e a eficácia das regras fiscais relativas às renúncias de receitas, às DOCCs e ao RGF dependem da atuação coordenada de múltiplos atores estatais. Esta análise identifica os principais grupos de interesse, sintetizando suas atribuições normativas, posicionamentos institucionais e eventuais conflitos que permeiam a gestão e o controle do objeto fiscalizado.

Poder Legislativo (Congresso Nacional)

29. É o ator central na proposição e aprovação dos atos legislativos que instituem ou ampliam DOCCs e renúncias de receitas. No âmbito do RGF, os presidentes e demais membros da mesa diretora emitem e assinam o relatório ao final de cada quadrimestre, com corresponsabilidade das autoridades de Administração Financeira e de Controle Interno.

30. Como conflito recorrente, observa-se um desalinhamento histórico com as regras de responsabilidade fiscal: o Legislativo aprova proposições e altera medidas provisórias que concedem benefícios tributários ou criam despesas continuadas sem a devida comprovação documental dos requisitos estabelecidos pela legislação. Essas iniciativas carecem de estimativas de impacto orçamentário-financeiro e da indicação das medidas compensatórias exigidas pelos arts. 14 e 17 da LRF e pelo art. 113 do ADCT.

Titulares e órgãos autônomos

31. O Chefe do Poder Executivo emite e assina o RGF quadrimestral, atribuição replicada, em seus respectivos âmbitos, pelos Presidentes de Tribunais do Poder Judiciário e Chefes do Ministério Público, sempre com a corresponsabilidade das autoridades de Administração Financeira e de Controle Interno.

Casa Civil da Presidência da República

32. Exerce a coordenação governamental, articulando ministérios e grupos de trabalho, a exemplo do Grupo de Trabalho (GT) de elaboração do Demonstrativo Consolidado das DOCCs. Em conjunto com as pastas econômicas, avalia a viabilidade de sanção ou veto presidencial às proposições que importem em renúncia de receita ou aumento de despesa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

Proponentes (de proposições legislativas ou atos infralegais)

33. Detêm a responsabilidade primária pela elaboração do demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro, com memória de cálculo pormenorizada e registro das medidas compensatórias na exposição de motivos ou em documento equivalente, tanto para DOCCs quanto para renúncias de receitas.

Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento

34. É responsável pelo planejamento orçamentário da União. Em conjunto com o Ministério da Fazenda, consolida as informações encaminhadas pelos órgãos setoriais para fins do demonstrativo anual consolidado das DOCCs, além de elaborar e atualizar o respectivo Guia de Orientação.

35. Como ponto de divergência com o entendimento do TCU, explicitado no Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, a SOF mantém o entendimento de que a mera autorização na LDO somada à dotação na LOA bastaria para compensar DOCCs de pessoal, dispensando a redução permanente de outra despesa ou a elevação permanente de receita. A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) atua de forma transversal, secretariando o GT sobre DOCCs e representando os órgãos perante o TCU.

Órgãos Setoriais dos Sistemas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira

36. Identificam, registram e encaminham aos órgãos centrais as informações sobre atos normativos no âmbito de sua competência, que criem ou ampliem DOCCs, zelando pela adequação dos próprios atos infralegais aos requisitos do art. 17 da LRF.

Ministério da Fazenda

37. Avalia projetos de lei e normativos que versem sobre renúncia de receita, aferindo sua compatibilidade e adequação aos imperativos legais, orçamentários e financeiros antes da edição ou envio ao Legislativo, e atua na consolidação das DOCCs em parceria com o MPO.

Secretaria do Tesouro Nacional

38. Órgão central de contabilidade, encarregado de apurar e consolidar a RCL da União, elaborar o RGF do Poder Executivo e registrar eletronicamente o endividamento público. Define o formato, a periodicidade e o sistema informatizado (Siconfi) para divulgação padronizada do RGF e dos dados contábeis, orçamentários e fiscais.

39. Historicamente, manifestou divergência interpretativa em relação à LRF, ao defender que a compensação de DOCCs e subsídios se daria de forma global e dinâmica na peça orçamentária, em detrimento da identificação exata das medidas compensatórias intertemporais.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

40. Regulamenta, gerencia e fiscaliza a aplicação dos benefícios tributários e emite declarações formais sobre o cumprimento dos requisitos de compensação aplicáveis às propostas que impactem receitas sob sua administração.

41. Cabe à RFB elaborar anualmente o DGT, anexo do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), e operacionalizar instrumentos de transparência como a Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades Tributárias (Dirbi). Embora realize acompanhamento técnico, historicamente não conduz monitoramento pautado por indicadores e metas de desempenho.

Órgão Responsável pelo Acompanhamento e Avaliação de Benefícios Tributários

42. O art. 14-A da LRF exige que cada ato instituidor de benefício tributário designe expressamente um órgão competente para definir indicadores e avaliar o benefício quanto à consecução de suas metas e objetivos (dimensões econômica, social e ambiental), dando publicidade às avaliações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

Tribunal de Contas da União

43. Exerce o controle externo, verificando o cálculo dos limites de despesa total com pessoal, dívida, garantias e operações de crédito; emite alertas institucionais quando da aproximação ou extrapolação dos limites (alerta de 90% e prudencial de 95%); acompanha as operações do Banco Central relativas à dívida pública; e julga infrações administrativas.

44. Adicionalmente, atua na fiscalização estrutural e no monitoramento da conformidade dos atos de criação de DOCCs e de concessão de renúncias de receitas, expedindo deliberações com vistas ao cumprimento das normas constitucionais e legais aplicáveis, bem como ao aprimoramento da governança, da formulação e do monitoramento dessas políticas.

Sistema de Controle Interno

45. Auxilia na resposta às ações do controle externo e na gestão de riscos operacionais das pastas envolvidas.

Conselho de Gestão Fiscal

46. É incumbido de acompanhar e avaliar permanentemente a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com vistas à adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização dos relatórios de gestão fiscal e disseminação de boas práticas. Cumpre registrar, contudo, que o referido Conselho ainda não foi instituído.

47. Enquanto não ocorre sua efetiva instalação, compete ao órgão central de contabilidade da União (STN) a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas, a exemplo do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

48. Colegiado responsável pelo monitoramento e avaliação *ex post* das políticas financiadas por subsídios e renúncias de receitas da União. Como fragilidade sistêmica, aponta-se a dificuldade de traduzir essas avaliações técnicas em revisões ou redimensionamentos normativos efetivos dos benefícios tributários ineficientes.

Sociedade Civil, Setores Regulados e Entes Federados

49. Os beneficiários das desonerações tributárias e subvenções (pessoas jurídicas incentivadas, setores econômicos específicos e cidadãos) figuram como parte interessada na fruição e perpetuação dessas políticas indiretas. Há demanda pública e institucional crescente por transparência ativa, com afastamento do sigilo fiscal e publicidade das bases de dados, viabilizando o controle social sobre o volume de renúncias.

50. Estados e Municípios, por sua vez, atuam como *stakeholders* nas garantias concedidas e honradas pela União, configurando passivo que afeta os limites do RGF e enseja acordos judiciais e pactuações vinculadas ao Regime de Recuperação Fiscal.

III. MAPEAMENTO DE PROCESSOS E RISCOS (ART. 238, II, DO RITCU)

51. Quanto à **jurisprudência** do Tribunal relacionada ao objeto, destacam-se, no âmbito das renúncias de receita, os Acórdãos 747/2010-TCU-Plenário, 809/2014-TCU-Plenário, 1.205/2014-TCU-Plenário, 384/2016-TCU-Plenário, 793/2016-TCU-Plenário, 2.937/2018-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário, 440/2024-TCU-Plenário, 735/2025-TCU-Plenário e 1.197/2026-TCU-Plenário.

52. No que diz respeito às DOCCs, citam-se os Acórdãos 333/2022-TCU-Plenário, 929/2023-TCU-Plenário e 2.489/2024-TCU-Plenário. Em relação ao RGF, citam-se as seguintes decisões: para a apuração da RCL, Acórdãos 476/2003-TCU-Plenário, 667/2008-TCU-Plenário, 969/2019-TCU-Plenário e 4.074/2020-TCU-Plenário; para a despesa com pessoal, Acórdãos 289/2008-TCU-Plenário,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

3.247/2010-TCU-Plenário, 894/2012-TCU-Plenário e 678/2023-TCU-Plenário; e, para a disponibilidade de caixa e os restos a pagar, o Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário.

53. Com o objetivo de prover uma visão sistêmica da gestão fiscal da União e mapear seus processos, fluxos de informação e riscos críticos, foram expedidas requisições formais de informações às unidades jurisdicionadas centrais. As diligências foram formalizadas por meio dos Ofícios 000.054/2026 (peça 32) e 000.057/2026 (peça 34), dirigidos ao Ministério da Fazenda; do Ofício 000.053/2026 (peça 33), encaminhado ao Ministério do Planejamento e Orçamento; e do Ofício 000.056/2026 (peça 35), enviado à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

54. Tais expedientes solicitaram subsídios técnicos e dados complementares, indispensáveis para a compreensão integral do objeto, contemplando: a) a operacionalização da LC 224/2025; b) o histórico das DOCCs instituídas no período de 2021 a 2025, acompanhado das respectivas memórias de cálculo e medidas de compensação; c) o levantamento de despesas e contratos por prazo determinado convertidos em DOCC; e d) o estágio atual de desenvolvimento de soluções tecnológicas ou portais destinados à gestão, monitoramento e transparência das DOCCs, das renúncias de receita e de suas respectivas medidas de compensação.

55. Em resposta, obtiveram-se os documentos a seguir, que auxiliaram no entendimento do objeto do levantamento:

a) **Ofício SEI 26495/2026/MF**, que consolida as manifestações técnicas da RFB em resposta às solicitações de informações sobre o cumprimento das regras e parâmetros da gestão fiscal da União (peça 38);

b) **Nota Técnica SEI 634/2026/MPO**, que trouxe informações sobre as DOCCs no tocante às soluções tecnológicas, histórico das DOCCs instituídas entre 2021 e 2025, acesso a sistemas e histórico de despesas e contratos por prazo determinado que foram convertidos em DOCC entre 2021 e 2025 (peça 41);

c) **Nota Cetad/Copan 64/2026**, que esclarece que o impacto real da redução linear de renúncias prevista na LC 224/2025 só será materializado nos dados efetivos publicados no DGT de 2029. Adicionalmente, encaminha a Nota Cetad/Copan 36/2026 que detalha a metodologia utilizada para aferir se os benefícios tributários atuais já ultrapassam o limite legal de 2% do PIB, conforme prevê a LC 224/2025. Ademais, informa que está em curso na Secretaria um projeto de estruturação de um novo formato de elaboração do DGT, com conclusão prevista para dezembro de 2027, contemplando a automação da extração de dados e a criação de painéis de apresentação, com vistas a padronização, transparência, interoperabilidade de dados e eficiência para elaboração do Demonstrativo (peça 40);

d) **Nota Cetad/Copan 36/2026**, que detalha a metodologia e os cálculos para estimar o limite global de renúncias, concluindo que o teto de 2% do PIB, estabelecido pela LC 224/2025, já foi atingido, com uma proporção estimada em 2,32% para o ano de 2026 (peça 39);

e) **Nota Diben/Cocad/Suara/RFB 263/2026**, que informa sobre a publicação da Instrução Normativa RFB 2.305/2025, responsável por disciplinar a redução linear dos incentivos e benefícios de natureza tributária, e aponta que a verificação de metodologia, memória de cálculo e outros itens, referente ao processo de redução dos benefícios, cabe a unidades específicas da RFB. A nota acrescenta que o monitoramento das renúncias fiscais é realizado por unidades específicas de cada órgão, com informações públicas disponibilizadas pelo Portal da Transparência, de gestão da CGU (peça 36);

f) **Nota Copol 16/2026**, que esclarece que a instrução e os encaminhamentos de demandas relacionadas às DOCCs não se inserem no escopo de competência da Coordenação-Geral de Programação e Logística da RFB (peça 37).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

56. Na sequência, elaborou-se o **Fluxograma do processo atual (*AS-IS*) (Apêndice B)**, que retrata o fluxo operacional vigente de fiscalização dos objetos de controle. Essa análise permitiu identificar que as fiscalizações atuais apresentam atividades fragmentadas e elevado esforço manual, o que limita a visão sistêmica necessária à fiscalização da gestão fiscal.

57. O **Mapeamento de Fiscalizações Anteriores (Apêndice C)** funciona como um diagnóstico técnico que evidencia as fragilidades do atual modelo manual, servindo para identificar problemas recorrentes e pontos com elevada materialidade. No eixo do RGF, o histórico revela inconsistências no cálculo da RCL e em gastos com pessoal, falhas de rastreabilidade, além de riscos críticos no equilíbrio de caixa para restos a pagar (art. 42 da LRF).

58. Quanto às DOCCs, as fiscalizações documentaram a ausência de dados consolidados e o uso de medidas compensatórias genéricas ou insuficientes. Por fim, no eixo das renúncias de receitas, a atuação do Tribunal aponta para o descumprimento sistemático de estimativas de impacto e neutralidade fiscal, agravado pela subnotificação de benefícios e lacunas na avaliação de desempenho dessas desonerações.

59. A **Matriz de Impropriedades (Apêndice D)** consolida as infrações administrativas, restrições institucionais e crimes contra as finanças públicas relacionados ao objeto, detalhando hipóteses de descumprimento legal e vinculando cada ocorrência à norma violada, ao meio probatório que sustenta a constatação e à respectiva sanção ou nulidade aplicável. O instrumento funciona como um inventário estruturado de situações que vulneram os marcos das regras fiscais.

60. A **Matriz de Riscos (Apêndice E)** registra a identificação e avaliação dos riscos na gestão fiscal da União, classificando os eventos por probabilidade e impacto para subsidiar a priorização de futuras ações de controle com base no impacto sistêmico.

61. Entre os **riscos muito altos** estão as falhas relacionadas ao momento da apresentação, duração e suficiência anual da medida compensatória de DOCC e de renúncia (R3), a omissão ou não envio de atos normativos infralegais editados pelos próprios órgãos setoriais que criam ou ampliam DOCCs para consolidação pelos órgãos centrais (R6) e a cobertura insuficiente de palavras-chave de busca na API do DOU (R26).

62. Os **riscos altos** relacionados às renúncias de receitas e às DOCCs decorrem da aplicação restritiva de conceitos, com possível subnotificação fiscal (R1), e da não apresentação de estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício de vigência e o biênio subsequente (R2). Quanto aos riscos específicos das DOCCs, destacam-se as assimetrias interpretativas associadas ao caráter não vinculante de guias técnicos (R7) e o uso de horizontes temporais que podem afastar indevidamente a caracterização da despesa como continuada (R8). No âmbito do RGF, destaca-se o risco associado à inscrição de RPNP incompatível com as disponibilidades por fonte/destinação de recursos (R24) e a incorreção ou atraso nos painéis e alertas do RGF dada a dependência da atualização das fontes de dados externas (R29).

63. São **riscos médios**, no âmbito das renúncias, o possível descumprimento do teto global de 2% do PIB (R5) e da meta de redução linear de 10% (R4). No âmbito das DOCCs, destaca-se o risco de adoção de compensações baseadas em redução de despesa seguida de sua ampliação subsequente (R9). Para o RGF, são riscos as divergências entre a metodologia publicada, a parametrização efetivamente utilizada e os critérios da LRF (R11 e R12), a intempestividade no envio do RGF ao TCU (R14), a publicação incompleta do RGF no DOU (R16), os erros na apuração da suficiência de caixa por fonte (R21), e a inscrição de RPNP sem suficiência de caixa (R23). No âmbito das soluções tecnológicas, os riscos relacionam-se com as falhas de integração e validação sistêmica (R27).

64. Os **riscos baixos,** no âmbito do RGF, incluem falhas e intempestividade na divulgação da RCL (R10), divergências na apuração da RCL entre o DOU e o Tesouro Gerencial (TG) (R13), intempestividade na homologação do RGF no Siconfi (R15), a divergência entre RGF homologado no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

Siconfi e o publicado no DOU (R17), a inclusão indevida de benefícios assistenciais na despesa com pessoal (R18), a utilização de recursos de inativos e pensionistas para outras finalidades (R19), erros ou omissões de parâmetros na metodologia do Anexo 5 (R20, R22) e a inscrição de RPNP incompatível com as disponibilidades por grupos de recursos (R25). No âmbito das soluções tecnológicas, destacam-se a impossibilidade de extrair exposições de motivos por *web scraping* (R28) e a degradação da qualidade dos dados e alertas automatizados ao longo do tempo (R30).

65. O **risco inerente** é elevado em razão da complexidade e do caráter recente dos novos marcos regulatórios, da dependência de informações prestadas pelos órgãos, da fragmentação dos sistemas e da ausência de ferramentas integradas de consolidação, o que pode comprometer a transparência, a confiabilidade e a tempestividade das informações fiscais, além da apuração da RCL, referência essencial para o cálculo dos limites monitorados no RGF.

66. O **risco de detecção** também é elevado, tendo em vista a dependência de análises manuais, a necessidade de conhecimento técnico especializado e a dispersão de informações em diferentes sistemas. Esses fatores dificultam o monitoramento concomitante e preventivo, reduzem a capacidade de recálculo e validação integral das informações e comprometem a identificação tempestiva de irregularidades materiais.

67. A seguir, detalha-se o mapeamento dos processos em cada um dos eixos, assim como dos respectivos riscos e das impropriedades relacionadas aos processos.

III.1. Renúncias de Receitas

68. O **contexto histórico e orçamentário** desta atuação pelo TCU é marcado pela verificação estrita do cumprimento das condicionantes impostas pelo art. 14 da LRF, pelo art. 113 do ADCT e pelas exigências complementares estabelecidas anualmente nas LDOs. A atuação do controle externo materializa-se em diversos processos de acompanhamento, no âmbito dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República, bem como na prolação das decisões já relacionadas no parágrafo 51.

69. A difusão das desonerações tributárias decorre, em parte, de sua natureza como política distributiva e de sua menor visibilidade, por não se configurarem como despesas orçamentárias diretas. Contudo, sempre que o benefício for considerado superior ao ônus fiscal, seus efeitos devem ser compensados por meio de ajustes em outros agregados, como a revisão de despesas (discricionárias ou obrigatórias), o aumento de receitas, a redução de outras renúncias ou a adequação do resultado primário, de modo a assegurar uma ação fiscal planejada e transparente, voltada à prevenção e mitigação de riscos fiscais, em consonância com as metas de resultado e com o cumprimento dos limites e condições legais aplicáveis.

70. O Tribunal identificou fragilidades relevantes na governança dos benefícios tributários da União, tendo apontado, em avaliações estruturais, cerca de vinte deficiências que ensejaram encaminhamentos à Casa Civil e a órgãos centrais e setoriais para o aperfeiçoamento da gestão, monitoramento e revisão periódica desses benefícios. Nesse contexto, destaca-se a elaboração, em 2022, do Referencial de Controle de Benefícios Tributários (RCBT), voltado à sistematização de critérios e boas práticas para avaliar a maturidade, o desempenho e a eficiência dessas políticas, de modo a suprir deficiência histórica de transparência e *accountability* em relação aos benefícios tributários.

71. Adicionalmente, o TCU examinou o cumprimento das exigências das LDOs, a exemplo do art. 165 da LDO de 2023 (TC 039.004/2023-6, peça 82, itens 208-224, rel. Min. Bruno Dantas) quanto à avaliação de resultados das desonerações. O Tribunal questionou as providências governamentais para a elaboração de metodologias e cronogramas de avaliação pautados em indicadores objetivos de eficiência, eficácia e efetividade. A atuação do CMAP apontou avanços institucionais, mas esta Corte

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

manteve a ressalva de que se faz necessária maior efetividade na utilização dessas avaliações para o redesenho das políticas.

72. No campo da transparência, foram acompanhadas as medidas adotadas pela RFB para dar cumprimento ao art. 198, § 3º, IV, do Código Tributário Nacional (CTN), com a edição de normativos internos (Portarias MF 319/2023 e 398/2024) e a disponibilização de bases de dados abertas sobre benefícios fiscais, bem como a implementação de instrumentos como a Dirbi para coleta padronizada de dados das empresas.

73. Ressalta-se que, sob a ótica orçamentária, o impacto das renúncias de receitas assume magnitude macroeconômica relevante, ao absorver parcela expressiva do esforço arrecadatório nacional. Em 2023, esses benefícios alcançaram R$ 646,6 bilhões, correspondendo a 34,0% da receita primária líquida e a 5,96% do PIB. Para 2024, o montante foi estimado em R$ 678,4 bilhões, equivalentes a 31,4% da receita primária líquida e a 5,89% do PIB, sendo R$ 563,5 bilhões referentes a benefícios tributários e R$ 114,9 bilhões a benefícios de natureza financeira e creditícia, conforme consignado no Relatório sobre as Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2024 (Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário).

74. Segundo o DGT, os valores projetados dos respectivos benefícios alcançaram a soma de R$ 543,7 bilhões para 2025 (4,39% do PIB e 19,69% da arrecadação) e R$ 612,8 bilhões para 2026 (correspondente a 4,43% do PIB e a 20,20% da arrecadação). Para fins de dimensionamento orçamentário, observa-se que tais montantes superam em mais de três vezes o gasto previsto em 2025 com o orçamento destinado ao programa Bolsa Família e se aproximam de metade do total das despesas previdenciárias previstas em 2025 pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

75. Com base no Acompanhamento de Renúncias de Receita de 2025 (TC 021.035/2025-3, peça 71, item 14, rel. Min. Benjamin Zymler), identificou-se a instituição de 21 desonerações, com impacto estimado de R$ 4,2 bilhões no exercício. Embora tenha havido redução no número de atos (de 23 para 21) e expressiva queda nominal (90,7%) do impacto imediato em relação a 2024 (de R$ 45,1 bilhões para R$ 4,2 bilhões), a análise do horizonte plurianual revela movimento oposto: ao se considerarem os três exercícios subsequentes (R$ 45,4 bilhões para 2026; R$ 43,6 bilhões para 2027; e R$ 42,3 bilhões para 2028), o montante total estimado alcança R$ 135,5 bilhões, superando em 24,2% o valor correspondente ao período anterior (R$ 109,1 bilhões de 2024 a 2027), o que evidencia expansão relevante do custo fiscal no médio prazo.

76. O **Mapeamento de Fiscalizações Anteriores (Apêndice C)** indica risco relevante de subnotificação fiscal decorrente de divergências conceituais entre o conceito legal de renúncia e o critério de "gasto tributário" da Receita Federal. Esse desalinhamento metodológico exclui do escopo de mensuração do DGT benefícios potencialmente relevantes para o controle, como diferimentos e depreciação acelerada, subestimando o real esforço fiscal do Estado. Adicionalmente, o histórico de fiscalizações registra a sanção recorrente de leis que instituem benefícios, como as Leis 15.103/2025 e 15.269/2025, sem a devida demonstração de neutralidade ou indicação de medidas compensatórias fáticas, resultando em um cenário em que as renúncias se expandem sem o correspondente controle de desempenho e impacto arrecadatório.

77. A **Matriz de Impropriedades (apêndice D)** evidencia que o descumprimento do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT caracteriza como irregularidade a concessão ou ampliação de benefícios sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro ou a demonstração de neutralidade fiscal. O rigor jurídico é acentuado pelos novos marcos da LC 224/2025, que estabelece como vedação legal a prorrogação de renúncias para pessoas jurídicas cujas metas de desempenho não tenham sido atingidas ou avaliadas (art. 2º / art. 14-A da LRF), além de proibir novos incentivos caso o estoque total ultrapasse 2% do PIB sem compensação integral (art. 5º). A principal repercussão para essas violações poderia ser, a rigor, a suspensão da vigência do benefício até que a compensação seja

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

implementada (art. 14, II, § 2º da LRF), funcionando como um mecanismo de proteção à arrecadação pública contra atos desprovidos de lastro técnico.

78. Quanto à **Matriz de Riscos (Apêndice E)**, verifica-se que as renúncias de receita compartilham riscos relevantes com as DOCCs, dentre os quais se destacam: a) aplicação restritiva dos conceitos, com exclusão indevida de atos que criem ou ampliem esses instrumentos (R1); b) ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2); e c) fragilidades relacionadas ao momento de implementação, à duração e à suficiência anual das medidas compensatórias (R3).

79. Quanto às **divergências conceituais (R1)**, verifica-se que a RFB não utiliza, para fins de controle e evidenciação orçamentária, a nomenclatura ampla "renúncia de receita", adotando em seu lugar o conceito metodológico e operacional de "gasto tributário". Na definição oficial utilizada pelo órgão:

> Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. (BRASIL. Gasto tributário: conceito e critérios de classificação. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2020. p. 7.)

80. A formulação desse conceito pela RFB resulta da aplicação cumulativa de dois critérios: a) o caráter finalístico da desoneração, que deve atuar como uma alternativa à despesa direta, possuindo caráter compensatório (quando o Estado não atende adequadamente a população em serviços de sua responsabilidade) ou incentivador (quando há a intenção governamental de desenvolver determinado setor da economia ou região do país); e b) a exigência de que a medida represente, obrigatoriamente, um desvio ou exceção à estrutura normal e básica de tributação, denominada Sistema Tributário de Referência (STR).

81. Ao adotar essa abordagem restritiva, de natureza econômico-orçamentária, a RFB tem como objetivo conferir transparência e permitir a comparabilidade internacional das informações, alinhando-se a parâmetros de mensuração recomendados por organismos internacionais, a exemplo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (Ciat).

82. Como consequência metodológica dessa conceituação, a RFB aplica filtros que excluem de seu rol de gastos tributários diversas medidas que, na prática, geram perda de arrecadação. O órgão não enquadra em seu conceito, por exemplo, os diferimentos de obrigações tributárias e os regimes de depreciação acelerada, sob a justificativa de que, nesses casos, a renúncia de receita retorna aos cofres públicos no longo prazo, tratando-se de mera postergação e não de um gasto definitivo. Igualmente, ficam excluídas isenções ou reduções que a RFB interpreta como partes integrantes da estrutura básica do próprio tributo, a exemplo da atual isenção do imposto de renda sobre dividendos recebidos por pessoas físicas.

83. Ressalta-se que o conceito de gasto tributário não é previsto na legislação do país, pois não há definição na Constituição Federal ou em norma legal. Tanto a Carta Magna quanto a LRF mencionam termos como incentivos, benefícios tributários, renúncias de receitas, ou ainda subsídios, todos mais amplos que o conceito de gasto tributário.

84. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da mesma forma, adota entendimento restritivo de renúncia de receita, alinhando-se metodologicamente ao conceito de "gasto tributário" utilizado pela RFB. Com fundamento no Parecer SEI 6.092/2020/ME, o órgão interpreta que o art. 14 da LRF incide exclusivamente sobre isenções de caráter não geral que constituam exceção ao STR, excluindo as medidas de caráter geral da obrigatoriedade de compensação fiscal, em interpretação a *contrario sensu* do § 1º do art. 14 da LRF. O órgão argumenta que exigir a adoção de contrapartidas ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

o aumento de carga tributária (conforme o inciso II do art. 14) para benefícios que não compõem renúncia de receitas em sentido estrito geraria uma incongruência jurídica, pois imporia ônus à sociedade para compensar um desequilíbrio fiscal que, tecnicamente, não existiria.

85. As decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) adotam uma exegese pautada no impacto financeiro, distanciando-se de filtros metodológicos ou terminologias restritivas para definir o que constitui uma renúncia de receita. Dessa forma, a Suprema Corte vem adotando o entendimento de que não importa a nomenclatura atribuída pelo legislador ou pelo gestor ao benefício, mas sim o seu efeito prático de diminuição da receita (vide ADI 6.303/RR, rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 14/3/2022; ADI 5.882/SC, rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 16/5/2022; RE 1.453.991 AgR/SP, rel. Min. Nunes Marques, Plenário, j. 16/12/2024; ADI 3.465/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 26/5/2025).

86. O TCU adota uma conceituação ampla para a "renúncia de receita", tratando-a como equivalente ao "benefício tributário", e distanciando-se de definições restritivas que limitem a sua competência constitucional de controle como no caso do conceito de gasto tributário utilizado pela RFB. Essa visão institucional encontra-se consolidada no RCBT, publicado pela Corte em 2022.

87. Para fins deste levantamento, as expressões não são usadas como sinônimos automáticos: 'renúncia de receita' designa a categoria jurídica de natureza fiscal disciplinada pelo art. 14 da LRF, associada ao efeito de redução de receita; 'gasto tributário' corresponde à classificação analítica adotada pela RFB com base no Sistema Tributário de Referência; e 'benefício ou incentivo tributário' designa a categoria mais ampla adotada pelo TCU para os instrumentos tributários de política pública, conforme detalhado na Tabela 1.

Tabela 1 – Distinção entre renúncia, gasto tributário e benefício tributário

Expressão	Alcance	Uso no levantamento
Renúncia de receita	Categoria jurídica de natureza fiscal, disciplinada pelo art. 14 da LRF, associada ao efeito de redução de receita. É tratada como equivalente ao benefício tributário conforme a perspectiva analisada.	Usada para identificar o universo jurídico de benefícios dos quais decorra renúncia de receita, sujeito às condicionantes fiscais.
Gasto tributário	Classificação analítica da RFB aplicável a um subconjunto dos benefícios tributários, baseada em desvio do Sistema Tributário de Referência, redução da arrecadação potencial e objetivos econômicos e sociais de caráter compensatório ou incentivador.	Usada ao descrever o DGT, o universo por ele abrangido e a metodologia da RFB.
Benefício ou incentivo tributário	Categoria mais ampla adotada pelo TCU, que abrange tratamentos tributários preferenciais com objetivos extrafiscais de política pública, ainda que não haja redução global da arrecadação ou desvio do Sistema Tributário de Referência.	Usada como categoria geral do levantamento para mapear os instrumentos tributários de política pública; não implica automaticamente gasto tributário ou renúncia de receita sujeita ao art. 14 da LRF.

Fonte: elaboração própria.

88. No julgamento do Acórdão 1.773/2021-TCU-Plenário, ao analisar o Regime Aduaneiro Especial de Importação e Exportação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e Lavra das Jazidas de Petróleo e Gás Natural (Repetro), esta Corte entendeu que, mesmo que um benefício não se enquadre no conceito estrito de gasto tributário da RFB, ele não está dispensado de constar do demonstrativo regionalizado exigido pelo art. 165, § 6º, da Constituição Federal. A Corte assentou que o comando constitucional utiliza um conceito amplo de benefício tributário, o qual compreende outros tipos de renúncias além daquelas listadas no DGT elaborado pelo Poder Executivo.

89. Ademais, no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, o Tribunal já havia registrado, amparado em manifestação doutrinária, que, independentemente da nomenclatura utilizada, o instituto da renúncia de receita representa uma decisão em que o Estado dispensa voluntariamente o recebimento de receitas em favor da execução de políticas públicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

90. Recentemente, em resposta a requisições de auditoria no bojo do TC 008.798/2025-7 (peça 46, p. 2 daquele TC), o Ministério da Fazenda informou, por meio da Nota CETAD/COPAN 103/2025, que não possui planos institucionais para uniformizar os critérios adotados para definir gasto tributário, assumindo o risco de manter parcela dos benefícios tributários de fora das estimativas consolidadas e do escopo do DGT.

91. Como resposta mitigadora à alegação de falta de transparência das medidas que não são consideradas gastos tributários, o Poder Executivo adota a prática de publicar informações resumidas das renúncias tributárias instituídas no exercício, por meio das planilhas de "Desonerações Instituídas". Esse documento é apresentado em anexo apartado ao PLOA, com o fito de cumprir os requisitos do art. 5º, inciso II, da LRF. Contudo, essas planilhas possuem finalidade diversa do DGT, não suprem o comando constitucional de regionalização (art. 165, § 6º, da CF/1988) e carecem da mesma completude analítica.

92. Assim, a controvérsia conceitual acerca da definição de renúncia de receita representa um risco material significativo para o exercício do controle externo. A resposta dada pela Administração ao risco é considerada insuficiente para sua mitigação, levando a subnotificação no DGT do montante das desonerações tributárias dada a definição metodológica restrita de gasto tributário da RFB, e consequentemente, na subestimação do real esforço fiscal do Estado, comprometendo o cumprimento integral do princípio da transparência previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

93. Além disso, ao não reconhecer determinadas medidas como gasto tributário, o Poder Executivo entende não haver subsunção à obrigatoriedade de **apresentar estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2)** e de **adotar as medidas de compensação (R3)** exigidas pelo art. 14 da LRF e pelo art. 113 do ADCT.

94. Entre as principais constatações de fiscalizações anteriores, verificou-se, de forma recorrente, que os Poderes Legislativo e Executivo propõem e aprovam leis ou emendas instituidoras de benefícios fiscais sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2), sem sua consideração na LOA, sem a indicação e implementação tempestiva das medidas compensatórias (R3) e sem o atendimento às exigências complementares previstas nas LDOs. Observou-se, ainda, a insuficiência das memórias de cálculo e falhas na evidenciação de benefícios nos demonstrativos oficiais, resultando em subnotificação e prejuízo à transparência fiscal. Ademais, constatou-se a sanção, pelo Poder Executivo, de proposições originárias do Poder Legislativo que instituem renúncias tributárias sem a devida comprovação do cumprimento dos requisitos previstos no § 2º do art. 14 da LRF.

95. Uma impropriedade refere-se à ausência de medidas compensatórias (R3.1). Nos termos do art. 14, II, da LRF, quando a renúncia não foi previamente contemplada na estimativa de receita da LOA, sua concessão exige compensação por aumento de receita, por elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação de tributo. A jurisprudência do TCU (Acórdãos 747/2010 e 3.437/2012, ambos do Plenário) é firme no sentido de que esse rol é taxativo, afastando instrumentos genéricos como excesso de arrecadação ou remanejamentos de despesa. Ainda assim, o Poder Executivo não evidenciou, por exemplo, a adoção de medidas compensatórias para as Leis 15.103/2025 e 15.269/2025 e a LC 222/2025 (TC 021.035/2025-3, peça 71, p. 12).

96. Ressalta-se que, quando a renúncia é instituída sem previsão na LOA do exercício corrente, a adoção de medidas compensatórias é obrigatória para assegurar a neutralidade no ano em que o benefício entra em vigor. Entretanto, no caso dos exercícios seguintes, a consideração do impacto da desoneração na previsão das receitas orçamentárias constitui o mecanismo suficiente para garantir que as metas fiscais não serão afetadas, dispensando-se a adoção de novas compensações, uma vez que seu efeito será automaticamente incluído nas receitas previstas no PLOA dos anos seguintes. Essa interpretação foi assentada inicialmente no Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, e reiterada em acórdãos seguintes (Acórdão 263/2016-TCU-Plenário, rel. Min.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

Raimundo Carreiro; Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário, rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

97. As LDOs, a exemplo do art. 143 da Lei 15.321/2025, exigem que o proponente apresente memória de cálculo detalhada, com premissas e projeções consistentes, além de demonstração de que a perda de arrecadação foi considerada na LOA e não comprometerá as metas fiscais. A omissão dessas informações inviabiliza a verificação da neutralidade fiscal da medida (R3.3 e R3.4). Fiscalizações recentes constataram esse descumprimento em normas sancionadas entre 2023 e 2025, incluindo as Leis 14.568/2023, 14.620/2023, 14.789/2023 e 15.164/2025 (TCs 010.005/2024-2 e 021.035/2025-3).

98. Nos casos em que a renúncia é instituída por iniciativa do próprio Poder Executivo e o tributo é administrado pela Receita Federal, constatam-se controles mais estruturados. A atuação da RFB encontra amparo em normativos internos, a exemplo da Portaria-MF 453/2013, que estabelece procedimentos para o cálculo do impacto orçamentário-financeiro e para a proposição das exigidas medidas de compensação. Nesses cenários, a RFB elabora as estimativas e subsidia tecnicamente as exposições de motivos. Trata-se de controle mais estruturado, que mitiga parte dos riscos, pois insere as premissas fiscais de forma prévia ao envio da matéria.

99. Quando a proposição originária do Poder Executivo afeta benefícios não administrados pela Receita Federal, geridos por outros ministérios ou agências, o controle apresenta fragilidades. A competência para elaborar as estimativas é descentralizada, recaindo sobre o órgão setorial responsável, sem obrigatoriedade de validação técnica pela RFB, embora esta possa avaliar os cálculos, conforme o art. 2º da Portaria-MF 453/2013. Não há órgão federal que centralize a orientação, supervisão e consolidação das estimativas de impacto orçamentário e financeiro de renúncias relacionadas a tributos fora da administração da RFB. Esse modelo de controle apresenta lacunas que podem comprometer o cumprimento do art. 14 da LRF e o monitoramento adequado das perdas frente às metas fiscais do Estado.

100. O cenário de maior fragilidade nos controles concentra-se nas renúncias de receitas instituídas por intermédio de proposições originárias do Poder Legislativo, quer seja pela criação da norma como um todo quer seja pela inclusão de artigos em normas originalmente propostas pelo Poder Executivo. Nessa hipótese, em várias ocasiões a Administração Federal (RFB, a PGFN, a Casa Civil, entre outros órgãos) é demandada a atuar *a posteriori* nas análises de conformidade orçamentária, financeira e de constitucionalidade, ou seja, apenas sobre o texto já aprovado, visando subsidiar a decisão presidencial de sanção ou veto. Ao constatar a ausência de estimativas (art. 113 do ADCT) ou de medidas compensatórias (art. 14 da LRF), o procedimento de resposta é a recomendação técnica de veto.

101. Entretanto, o controle revela-se insatisfatório diante da eventual rejeição desses vetos pelo Congresso Nacional. Nesses casos, o Poder Executivo entende que não possui o dever jurídico de regulamentar providências administrativas automáticas ou de acionar obrigatoriamente o controle judicial (como a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade) para suspender a eficácia da norma. Como resultado, podem ser implementados benefícios sob possível desconformidade fiscal, sem mecanismo uniforme para exigir o cumprimento do § 2º do art. 14 da LRF, que condiciona a eficácia da renúncia à efetiva adoção prévia da respectiva compensação.

102. A inobservância recorrente das exigências do arcabouço fiscal produz dois riscos relevantes. O primeiro é o agravamento do desequilíbrio fiscal, pois sem estimativas tempestivas e medidas compensatórias adequadas, as renúncias podem se expandir sem controle suficiente, com efeitos sobre a sustentabilidade das contas públicas e a capacidade de prestação de serviços pelo Estado.

103. O segundo risco é a baixa efetividade das ações de controle: a repetição idêntica das mesmas falhas a cada exercício impõe ao Tribunal a necessidade de reiterar sucessivamente os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

mesmos alertas nas Contas do Presidente, em um ciclo de baixa efetividade em que os mecanismos de controle atuam, na prática, como mero registro *ex post* da infração já consumada. Esse mesmo vício impede o monitoramento do retorno das políticas públicas, inviabilizando o exame de economicidade, eficiência e efetividade das renúncias e obstando a geração de evidências que subsidiem o Congresso e a sociedade na decisão sobre a continuidade ou extinção desses gastos tributários.

104. Adicionalmente, a promulgação da Lei Complementar 224/2025 instituiu um novo paradigma para a governança das renúncias de receitas, estabelecendo regras de contenção e avaliação que impactam diretamente o controle externo. A partir desse marco legal, emergem riscos estruturais e operacionais relacionados à efetivação do corte linear de benefícios tributários (R4) e ao monitoramento do teto global atrelado ao PIB (R5).

105. O **risco de descumprimento da redução linear de 10% dos benefícios tributários (R4)** materializa-se com o descumprimento efetivo ou com a ausência de comprovação da redução efetiva, estipulada pelo art. 4º da LC 224/2025. A norma estabeleceu redução linear fixa, aplicável ao exercício de 2026, desenhada como uma transição pontual para um sistema padrão de tributação, com decréscimo equivalente a 10% do benefício original. Essa regra aplica-se de forma cumulativa, quando o contribuinte usufrui de mais de um benefício na mesma operação, e incide sobre um rol taxativo de tributos, notadamente Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Importação (II).

106. Um primeiro ponto de atenção dessa medida para o controle externo reside na complexidade operacional e no risco de erro sistêmico. A aplicação da redução exige o recálculo de alíquotas e a revisão de créditos tributários, o que demanda ajustes relevantes nos sistemas da Receita Federal. Há risco de que essas alterações sistêmicas não reflitam com exatidão o comando legal, gerando recolhimentos a menor sem que os mecanismos de controle identifiquem tempestivamente as divergências.

107. Um segundo aspecto relevante diz respeito à falta de transparência e à assimetria de informação. A verificação do cumprimento da redução depende do acesso a dados estruturados e memórias de cálculo que comprovem a variação da carga tributária efetiva antes e após a implementação da redução em 2026. O risco reside na não publicação de demonstrativos que evidenciem, de forma clara e acessível, que a redução de 10% foi, de fato, implementada nas obrigações acessórias dos contribuintes, dificultando a rastreabilidade pelo TCU. Tal situação guarda semelhança com as deficiências informacionais identificadas em fiscalizações anteriores relativas à transparência dos gastos tributários (TC 008.798/2025-7).

108. Um terceiro aspecto concerne à subestimação do esforço fiscal decorrente dos chamados "benefícios não-DGT". A LC 224/2025 vinculou a aplicação da redução aos benefícios discriminados no DGT e a regimes específicos nela listados. Consequentemente, regimes e tratamentos tributários que não se enquadram na metodologia do DGT restam excluídos da obrigatoriedade de redução, o que pode esvaziar o esforço fiscal pretendido e distorcer a mensuração real do corte de benefícios pelo Estado. Essa limitação metodológica potencialmente compromete a eficácia da medida como instrumento de recomposição de receitas públicas.

109. O **risco de inobservância do teto global de 2% do PIB (R5)** decorre da possibilidade de criação de novas desonerações após atingido o limite, o uso de instrumentos atípicos, como diferimentos de longo prazo, para afastar o enquadramento no art. 5º da LC 224/2025 e a manutenção de incentivos ineficientes sem metas avaliáveis (art. 14-A da LRF).

110. A Nota Cetad/Copan 64/2026 da RFB (peça 40) informa que a verificação do impacto efetivo das renúncias será realizada com base no DGT, nos termos do art. 4º, § 2º, da LC 224/2025,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

cuja divulgação ocorre com defasagem de três anos, estando disponível, portanto, apenas a partir de 2029. Registra, ainda, que determinados itens classificados como benefícios sujeitos à redução linear, a exemplo do Lucro Presumido, não puderam ser mensurados em razão da inexistência de metodologia específica, o que compromete a apuração integral do montante de renúncias.

111. A Nota Cetad/Copan 36/2026 (peça 39) indica que o teto estaria superado, com estimativa de 2,32% do PIB para 2026 (PIB estimado em R$ 13.826,3 bilhões), com base no DGT e na Dirbi. A metodologia considera o DGT acrescido de regimes específicos e deduzidas exceções legais, como Simples Nacional, Zona Franca de Manaus e imunidades constitucionais. Mesmo sob hipóteses mais conservadoras, incluindo a totalidade dos gastos com entidades civis sem fins lucrativos, o limite permanece extrapolado (cerca de 2,25% do PIB), e a tendência é de distanciamento ainda maior à medida que as adições restantes forem mensuradas.

112. Esse cenário implica que a vedação do art. 5º deveria estar vigente desde o início de 2026, salvo mediante compensação nos termos do § 2º. Subsiste, contudo, o risco de descumprimento, seja pela ausência de divulgação tempestiva do cálculo oficial, seja por falhas na comprovação de compensações. Configura-se, assim, o risco de instituição ou prorrogação de benefícios sem compensação adequada. O histórico do TCU evidencia a recorrência de compensações superestimadas, insuficientes ou meramente formais, incapazes de neutralizar o impacto fiscal, agravado pelo desconhecimento da totalidade dos gastos tributários.

113. A LC 224/2025 acrescentou requisitos próprios à concessão, ampliação e prorrogação de benefícios, além do regime geral do art. 14 da LRF. Assim, fiscalizações futuras deverão distinguir o horizonte trienal da estimativa e das medidas de compensação previstas no art. 14 dos requisitos de vigência, metas, transparência, monitoramento e avaliação do novo art. 14-A, estes podendo alcançar até cinco anos (prazo máximo de vigência das renúncias instituídas). Impõe-se, portanto, ao TCU avaliar não apenas a suficiência inicial, mas também a sustentabilidade intertemporal das medidas compensatórias.

114. Paralelamente, o art. 14-A da LRF ampliou os condicionantes das renúncias para pessoas jurídicas, ao exigir, cumulativamente, a estimativa de beneficiários, a fixação de prazo máximo de cinco anos, a definição de metas de desempenho objetivas e quantificáveis, a avaliação de impacto na redução de desigualdades regionais, bem como mecanismos de transparência e monitoramento. Assim, identifica-se o risco de inviabilidade da avaliação de desempenho, com potencial esvaziamento desse dispositivo, uma vez que a ausência de metas claras e indicadores mensuráveis compromete a vedação de prorrogação prevista no § 2º do art. 14-A e fragiliza o controle da qualidade do gasto tributário, podendo permitir a perpetuação de renúncias regressivas ou ineficientes.

115. A despeito de uma análise mais aprofundada desses novos requisitos para as renúncias somente vir a ser realizada em 2026, em virtude da publicação da LC 224/2025 em 26/12/2025, já se identificaram alertas relevantes em relação às renúncias que foram instituídas no ano de 2025. Nesse contexto, o TCU, por meio do processo TC 021.035/2025-3, apontou impropriedades em diversos normativos, como as Leis 15.103/2025, 15.164/2025, 15.269/2025 e 15.294/2025, as Leis Complementares 216/2025 e 222/2025, as Medidas Provisórias 1.301/2025, 1.314/2025, 1.315/2025 e 1.318/2025, bem como o Decreto 12.799/2025. As irregularidades incluíram a ausência de cláusula que limite o prazo de vigência dos benefícios, inexistência de metas de desempenho formuladas de maneira clara e passível de verificação, e a omissão na designação expressa do órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados das renúncias concedidas.

III.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

116. O **contexto histórico e orçamentário** dessa atuação remonta a 2019, quando o TCU passou a avaliar a regularidade do processo de criação e expansão dessas despesas, por meio de processos anuais de acompanhamento, frequentemente articulados com a temática das renúncias de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

receitas e com reflexos nas Contas de Governo. Ao longo das fiscalizações, evidenciou-se um cenário de dificuldades estruturais, marcado pela ausência de dados consolidados, limitações na identificação, mensuração e controle das DOCCs, baixa transparência das despesas instituídas por atos normativos infralegais, ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, fragilidade ou ineficácia das medidas compensatórias e uso inadequado do horizonte temporal, por meio de prorrogação de despesas por prazo determinado.

117. O volume de recursos atrelado à criação e expansão dessas despesas alcança a cifra das dezenas de bilhões de reais anuais. Para ilustrar a magnitude orçamentária dessas medidas, destaca-se que, no exercício de 2023, as DOCCs relacionadas a subvenções econômicas geraram impacto fiscal estimado em R$ 1,77 bilhão no primeiro ano, aumentando para R$ 3,94 bilhões em 2024 e R$ 1,88 bilhão em 2025. Esse cenário escalou no exercício de 2024, cujas estimativas de impacto para novas subvenções totalizaram R$ 4,5 bilhões no ano de criação, projetando-se para R$ 18,7 bilhões em 2025 e R$ 12,58 bilhões para o exercício de 2026.

118. O voto do Min. Bruno Dantas (TC 039.004/2023-6, peça 86), reproduzido a seguir, sintetiza, com precisão, o trabalho que vem sendo desenvolvido ao longo dos acompanhamentos, evidenciando os principais achados, a elevada expectativa quanto às soluções decorrentes do Plano de Ação, instituído pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, que determinou a criação de demonstrativo consolidado das DOCCs da União, e, sobretudo, o processo de consolidação dos entendimentos deste Tribunal a respeito das DOCCs, em especial no que se refere à exigência de medidas compensatórias por ocasião de sua criação. *In verbis*:

> Inicialmente, é oportuno ressaltar que o equilíbrio fiscal e financeiro do Estado constitui princípio constitucional basilar, amplamente reforçado pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Tal princípio exige rigoroso controle e monitoramento das despesas obrigatórias e das políticas que implicam renúncias de receitas ou comprometimentos fiscais permanentes.
>
> (...)
>
> Contudo, desde acompanhamentos anteriores, o TCU tem identificado desafios persistentes relacionados à identificação, quantificação e controle dessas despesas. A complexidade decorre tanto da amplitude do conceito legal – que abrange medidas legislativas, atos administrativos normativos e situações de prorrogação de despesas por prazo determinado – quanto das diversas interpretações aplicadas ao rigor estabelecido pela LRF.
>
> (...)
>
> Justamente por conta dessa multiplicidade de interpretações e do uso recorrente de mecanismos que atenuam o cumprimento das exigências legais, reforça-se a importância e a imprescindibilidade dos acompanhamentos periódicos conduzidos por esta Corte. Essas ações visam não apenas a verificar a conformidade formal com as normas vigentes, mas, principalmente, a assegurar a adoção de medidas concretas de monitoramento e controle que previnam ou mitiguem os potenciais impactos negativos dessas despesas sobre o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas.
>
> Nesse contexto, considero pertinente trazer à análise o recente julgamento do Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, proferido em sede de recurso no âmbito do acompanhamento das DOCCs instituídas em 2021.
>
> (...)
>
> Corroboro integralmente a posição da unidade instrutora ao destacar que a referida decisão representa marco relevante na definição conceitual e prática das DOCCs,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

> sobretudo no tocante às despesas com pessoal, com impactos diretos sobre análises futuras.
>
> Destaco que, após debates e manifestações divergentes entre os Ministros quanto à necessidade e à forma de compensação dessas despesas, prevaleceu o entendimento de que a matéria deveria ser aprofundada no âmbito do Plano de Ação instituído pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário.
>
> (...)
>
> Assim, embora a decisão colegiada tenha afastado, formalmente, a exigência imediata de enquadramento das despesas de pessoal sob o conceito estrito de DOCCs, restou mantido, de forma inequívoca e consensual, o dever de adoção de medidas compensatórias permanentes, conforme dispõe o art. 17 da LRF. É importante ressaltar que tal entendimento não se restringe às despesas com pessoal, alcançando, de modo geral, todas as despesas obrigatórias e continuadas.
>
> Nesse sentido, entendo fundamental que o referido Plano de Ação estabeleça parâmetros objetivos e bem definidos para a classificação e compensação das DOCCs, de modo a superar ambiguidades normativas e assegurar um controle efetivo capaz de mitigar os impactos fiscais negativos decorrentes dessas obrigações.

119. O **Mapeamento de Fiscalizações Anteriores (Apêndice C)** evidencia o progressivo abrandamento do rigor fiscal consagrado na LRF, materializado tanto por expedientes voltados à descaracterização de DOCCs quanto pela admissão de formas alternativas de compensação, a exemplo da LDO, e pela relativização das exigências do art. 17. As ocorrências revelam a persistência de lacunas informacionais, de processos manuais e descentralizados e de inconsistências na identificação de atos geradores, fatores que comprometem a transparência material e a capacidade de aferição tempestiva da neutralidade fiscal.

120. A **Matriz de Impropriedades (apêndice D)** sistematiza hipóteses em que a ausência de estimativa ou de medida compensatória pode atrair as consequências dos arts. 15 a 17 da LRF, conforme o conteúdo do ato e as circunstâncias do caso. O instrumento também abrange obrigações de transparência, como a divulgação do relatório descritivo consolidado das DOCCs editadas no exercício anterior, conforme exigido pela LDO de 2026. Tais impropriedades geram um cenário de irregularidade administrativa que compromete a integridade do planejamento fiscal e sujeita os responsáveis ao julgamento de contas pelo TCU.

121. A **Matriz de Riscos (Apêndice E)** é apresentada tendo em vista um maior detalhamento do mapeamento das fiscalizações anteriores. Como explicitado anteriormente, as DOCCs compartilham alguns riscos com as renúncias de receita, especialmente no que se refere às controvérsias conceituais (R1), à ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2) e às fragilidades associadas às medidas de compensação (R3).

122. Quanto às **controvérsias conceituais (R1)**, embora o art. 17 da LRF apresente definição aparentemente clara e abrangente para as DOCCs, o conceito assume sentidos distintos conforme o contexto normativo, o que resulta em aplicação não uniforme.

123. O Acórdão 333/2022-TCU-Plenário determinou, no item 9.1, ao então Ministério da Economia e à Casa Civil a elaboração de plano de ação para a criação de demonstrativo consolidado das DOCCs da União. Posteriormente, o Acórdão 929/2023-TCU-Plenário ajustou essa diretriz, fixando prazo de até dois anos para sua implementação. No entanto, em um gesto de prudência institucional, o Tribunal considerou prudente aguardar o desenvolvimento dessas ações, em detrimento da emissão imediata de deliberações sancionatórias sobre os achados verificados nos últimos exercícios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

124. Em atendimento aos citados acórdãos, foi elaborado o Guia de Orientação Técnica, de caráter meramente orientativo e de aplicação facultativa, destinado ao aperfeiçoamento conceitual do instituto. O documento estabelece que todo ato normativo que crie, expanda ou aperfeiçoe ação governamental da qual decorra aumento de despesa pública obrigatória por um período superior a dois exercícios deve observar o art. 17 da LRF, abrangendo amplo espectro de atos normativos, tais como: a) a Constituição Federal; b) as emendas à Constituição; c) as leis complementares; d) as leis ordinárias; e) as leis delegadas; f) as medidas provisórias; g) os decretos legislativos; e h) os tratados, acordos ou atos internacionais. O enquadramento também pode alcançar atos infralegais como portarias e outros atos administrativos normativos, inclusive de órgãos autônomos como o TCU, desde que amparados e/ou autorizados por algum dos instrumentos anteriores, quando criarem ou ampliarem despesa obrigatória por período superior a dois exercícios. Assim, a classificação depende do conteúdo e dos efeitos do ato, não de sua denominação.

125. O Guia esclarece que as emendas constitucionais, por possuírem hierarquia superior à LRF, não se submetem às exigências de compensação previstas no art. 17, ainda que instituam ou ampliem DOCC. De outra volta, leis complementares e demais atos normativos submetem-se, em regra, ao referido dispositivo. O documento também diferencia as hipóteses de incidência dos arts. 16 e 17 da LRF: quando houver criação ou ampliação de despesa obrigatória, aplica-se o art. 17; caso a despesa não possua natureza obrigatória, incide o regime previsto no art. 16.

126. Para caracterizar a obrigatoriedade da despesa, o Guia adota critérios cumulativos: previsão legal e obrigação de execução independentemente da existência de dotação orçamentária, de modo que o dever de realizar o dispêndio subsiste ainda que inexistam recursos suficientes consignados na LOA. Como elementos complementares, consideram-se a possibilidade de quantificação objetiva da despesa, a existência de direito subjetivo exigível judicialmente e a ausência de discricionariedade administrativa quanto à realização do gasto. Em contrapartida, fatores como impossibilidade de contingenciamento, execução obrigatória ou vinculação a pisos constitucionais não são suficientes, isoladamente, para caracterizar a despesa como obrigatória.

127. Quanto ao caráter continuado, o Guia interpreta que a continuidade prevista no art. 17 da LRF se configura sempre que a despesa se projete por período superior a dois exercícios financeiros, independentemente da quantidade de meses de incidência. Assim, enquadram-se como DOCC aquelas com duração superior a dois exercícios, ainda que não possuam caráter mensal; despesas periódicas esparsas que se estendam por pelo menos três exercícios; e despesas instituídas por prazo indeterminado, com potencial de ocorrência a qualquer tempo, em lapso superior a dois exercícios.

128. O **risco de ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2)** fundamenta-se no descumprimento da obrigatoriedade constitucional e legal (arts. 113 do ADCT, 16 e 17 da LRF e 140 da LDO de 2026), que condiciona a criação ou expansão de DOCCs à elaboração prévia de instrumentos voltados à mensuração dos reflexos fiscais para o exercício de vigência e o biênio subsequente, a ser apresentada na exposição de motivos ou em documento equivalente que acompanhe a proposição legislativa, bem como à demonstração clara da origem dos recursos destinados ao custeio permanente da despesa.

129. O Plano Safra e os programas voltados às pessoas com deficiência e à agricultura familiar (Apêndice C) exemplificam esse risco ao atestarem a adequação orçamentária apenas para o exercício vigente, frequentemente amparada em créditos extraordinários, enquanto, para os exercícios subsequentes, limitam-se a declarar que os valores serão “consignados nas respectivas propostas orçamentárias”, sem apresentar a estimativa imediata do impacto fiscal. Tal conduta foi classificada como de alto risco e relevância, por inviabilizar a mensuração tempestiva dos impactos fiscais e carecer de mecanismos que assegurem o controle das contrapartidas e a manutenção do equilíbrio fiscal no médio e longo prazo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

130. **Os riscos relativos às medidas de compensação (R3)** materializam-se quando a criação ou ampliação de DOCCs fundamenta-se em atos pendentes de vigência (R3.1), com medida compensatória em instrumentos diferentes do ato gerador (R3.2), com duração inferior à da despesa (R3.3) ou sem memórias de cálculo consistentes (R3.4). Esse cenário de risco é agravado pela utilização de excedente de compensação como reserva para futuras ampliações de DOCC (R3.5) e pela adoção da "compensação automática" via margem de expansão das LDOs (R3.6).

131. **O risco de execução de DOCC sem a prévia e efetiva implementação das correspondentes medidas de compensação (R3.1)** é objeto de mitigação pelo Guia ao exigir que o ato compensatório seja previamente editado, publicado ou sancionado e que contenha, de forma expressa, precisa e específica, em sua documentação de tramitação, a indicação de sua destinação a essa finalidade, em consonância com a LRF. Não obstante, o instrumento não estabelece restrições quanto à espécie normativa apta a veicular a compensação fiscal, admitindo desde emendas constitucionais até atos infralegais, como portarias.

132. **O risco de dissociação entre a medida compensatória e o instrumento normativo que institui ou expande a DOCC (R3.2)** permanece não mitigado. O Guia afasta a exigência de integração normativa ao admitir como suficiente a menção explícita a diploma legal preexistente que contemple a compensação na Exposição de Motivos ou na Justificativa, desde que a legislação de suporte registre tal vinculação de forma expressa. Todavia, esse entendimento mostra-se potencialmente incompatível com o art. 17, § 5º, da LRF, que impõe a integração formal e material das medidas compensatórias ao próprio ato que institui ou expande a despesa, como condição de eficácia. A flexibilização adotada favorece a dispersão normativa e dificulta o rastreamento e a verificação da efetividade das compensações. O controle desse arranjo exige a vinculação de cada DOCC à norma de suporte, à memória de cálculo e à comprovação anual da permanência e suficiência da compensação, evitando que a referência cruzada funcione como desvio do requisito legal.

133. **O risco de a medida compensatória ter vigência inferior à do ato gerador da DOCC (R3.3)** decorre da necessidade de demonstração da suficiência para neutralizar o incremento de gastos em cada exercício financeiro individualizado. Desse modo, o Guia estabelece que as medidas de compensação devem vigorar, no mínimo, por período equivalente ao do correspondente acréscimo de despesa. Destarte, na hipótese de instituição ou expansão da DOCC com vigência temporária, admite-se que o lastro compensatório possua idêntica limitação cronológica. Conquanto desprovida de perenidade, tal modelagem jurídica atende, formal e materialmente, aos preceitos preconizados na LRF.

134. Por outro lado, a diretriz do Guia sobre a frustração de receitas estimadas é considerada crítica ao controle fiscal por dispensar novas compensações caso os valores realizados divirjam das estimativas, o que fragiliza o equilíbrio das contas públicas. Essa orientação potencializa o risco de esvaziamento material da medida compensatória, podendo resultar em contrapartidas com vigência inferior à da despesa ou na ausência de demonstração da suficiência anualizada do lastro, devido à concentração indevida de efeitos financeiros em exercícios específicos.

135. **O risco de ausência ou inconsistência de memória de cálculo detalhada e suficiente (R3.4)** é representado pela via da receita, quando a lei admite apenas medidas baseadas na majoração de alíquotas, ampliação da base de cálculo, elevação ou criação de tributos e contribuições (art. 17, § 3º, da LRF), restando vedada a utilização de ganhos decorrentes do crescimento econômico.

136. O Guia também considera suficiente, para legitimação de despesas de pessoal, a mera existência de dotação orçamentária, em aparente desconformidade com o próprio conceito de DOCC e com o Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário que consolidou o entendimento de que a previsão da despesa na LOA não supre a exigência de medidas compensatórias efetivas, assentando que a criação ou expansão de gastos já previstos no orçamento se insere no conceito de DOCC e sujeita-se integralmente ao art. 17 da LRF. Esta decisão visa coibir o afastamento indevido de medida

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

compensatória prévia para despesas de pessoal, nos termos do § 2º do referido artigo, sob o pretexto de que a compatibilidade com a LOA ou a LDO seria suficiente.

137. Essa posição reforça a diretriz do TC 043.192/2021-1 sobre a obrigatoriedade de detalhar a metodologia de compensação e o impacto fiscal trienal, requisito este incorporado pela LDO, que exige memórias de cálculo com detalhamento suficiente para comprovar a consistência das estimativas. Além disso, a análise técnica do TCU concluiu pela necessidade de alterar o entendimento fixado no Acórdão 961/2015-TCU-Plenário para explicitar que a exigência de compensação deve abranger todos os exercícios financeiros previstos na LRF, e não apenas o inicial.

138. **O risco de utilização de excedente de compensação como reserva para futuras ampliações de DOCC (R3.5)** manifesta-se na adoção de medidas compensatórias de caráter genérico, destinadas a amparar, de forma concomitante, múltiplas despesas obrigatórias. Essa prática compromete o adequado dimensionamento do nexo de causalidade entre as receitas instituídas (ou despesas mitigadas) e o passivo financeiro efetivamente gerado pelas DOCCs, prejudicando a transparência, a rastreabilidade e a aferição da suficiência das compensações, com potenciais impactos adversos sobre a sustentabilidade fiscal.

139. **O risco de uso indevido da "compensação automática" por meio da margem de expansão das DOCCs nas LDOs (R3.6)** decorre de entendimento institucionalizado no âmbito do Executivo segundo o qual acréscimos de despesas de pessoal, quando projetados na elaboração da LDO e refletidos na LOA, não configurariam expansão orçamentária. Nessa perspectiva, a criação de cargos ou a majoração de remunerações seriam consideradas previamente compensadas, afastando tanto a exigência de compensação fiscal individualizada quanto a incidência das condicionantes do art. 17 da LRF. Essa prática é, inclusive, recomendada pelas diretrizes do próprio Guia e encontra alinhamento com o entendimento do STF no julgamento da ADI 2.238/DF.

140. Contudo, o TCU tem historicamente apontado que tais mecanismos são insuficientes e não encontram amparo expresso na LRF, assim como definido no entendimento do Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, segundo o qual a criação ou majoração de despesas, ainda que contemplada na LOA, configura efetiva expansão orçamentária, sujeitando-se às exigências do art. 17 da LRF. Nesses casos, a compensação deve ocorrer mediante a margem líquida de expansão prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO ou por medidas específicas, como aumento permanente de receita ou redução estrutural de despesa. Na ausência de tais condições, a execução da despesa deve ser suspensa até a adoção das providências necessárias, sob pena de nulidade do ato.

141. Exemplos constantes do Apêndice C evidenciam a necessidade de aprimoramento das memórias de cálculo, a fim de assegurar a rastreabilidade e a aderência ao equilíbrio fiscal. Nesse contexto, revela-se elevado o risco associado ao uso da compensação automática via margem de expansão, especialmente em situações baseadas em remanejamentos entre ações orçamentárias sem demonstração da perenidade das medidas adotadas.

142. Ademais, persistem riscos específicos associados às DOCCs, a serem detalhados na sequência, como a omissão no envio de informações pelos órgãos setoriais (R6), o caráter não vinculante do Guia de Orientação Técnica (R7), a manipulação do horizonte temporal da despesa (R8) e a compensação por reduções transitórias com posterior expansão (R9).

143. **O risco de omissão na identificação de atos infralegais (R6)** decorre do arranjo previsto na Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025, em conjunto com o art. 140 da LDO de 2026, que não define de forma clara os procedimentos nem as autoridades responsáveis pela validação e encaminhamento das informações. Tal lacuna, aliada à descentralização do registro junto aos órgãos setoriais (art. 140, § 1º), amplia os riscos de omissão, atraso ou envio por agentes sem a devida competência. Ademais, por se originarem, em geral, em processos administrativos internos, os efeitos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

orçamentários desses atos tendem a permanecer diluídos, dificultando sua adequada identificação e controle.

144. A Nota Técnica SEI 634/2026/MPO destaca que a natureza multissetorial e descentralizada das DOCCs impede a consolidação de base de dados completa pelos órgãos centrais. Assim, o MPO e a STN informaram que não criaram repositório centralizado de dados, em desacordo com o Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, sob o argumento de suficiência de relatório consolidado.

145. Nesse contexto, as planilhas e comunicações formais constituem controles positivos, mas insuficientes quando não integrados a mecanismos estruturados de validação, consolidação e notificação abrangente. A lacuna está na dependência de iniciativas descentralizadas, que eleva o risco de subnotificação de informações essenciais, como ato instituidor, órgão responsável, estimativas de impacto e medidas compensatórias, e fragiliza a fidedignidade do demonstrativo anual e a fiscalização tempestiva pelo TCU.

146. **O risco da ausência de força cogente do Guia de Orientação Técnica sobre DOCCs (R7)** está associado à sua não obrigatoriedade de observância uniforme pelos órgãos setoriais. Embora a Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025 represente avanço ao sistematizar ritos e prazos para o demonstrativo anual e atribua aos órgãos centrais a elaboração e atualização do Guia, o próprio normativo reconhece seu caráter meramente orientativo, sem consolidar, de forma vinculante, o conceito de DOCC (produto ainda pendente do Plano de Ação do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário).

147. Essa lacuna normativa enseja risco de perpetuação da assimetria interpretativa e de fragmentação metodológica quanto à caracterização da despesa, à aferição da suficiência das medidas compensatórias e aos critérios de estimativa de impacto. Ademais, a atribuição descentralizada do enquadramento de atos infralegais aos próprios órgãos setoriais configura potencial conflito de interesse estrutural, na medida em que o mesmo ente que edita o ato passa a definir seu enquadramento como DOCC. Tal arranjo favorece interpretações restritivas e amplia o risco de exclusão indevida de atos que instituem ou majoram despesas obrigatórias.

148. **O risco de manipulação artificial do horizonte temporal da despesa para afastar sua caracterização como DOCC (R8)** decorre, em grande medida, da complexidade do critério temporal previsto no art. 17 da LRF, que exige sua projeção por período superior a dois exercícios financeiros, independentemente de sua duração mensal. Conforme o Guia, essa continuidade pode assumir distintas formas, ampliando a margem interpretativa. Destacam-se, nesse contexto, as obrigações com transição entre exercícios, cujos fluxos de pagamento se estendem por diferentes períodos; as despesas sazonais recorrentes, com incidências periódicas; e as obrigações de prazo indeterminado, de fluxo temporal indefinido, decorrentes de critérios permanentes de elegibilidade.

149. Essa complexidade é agravada pelo fato de o regime do art. 17 alcançar tanto atos legislativos quanto administrativos, inclusive hipóteses de prorrogação de despesas originalmente temporárias. Ademais, o enquadramento pode variar em função do marco inicial da política pública, de modo que despesas de idêntica duração podem ou não ser classificadas como DOCC a depender do momento de sua implementação, além das dificuldades inerentes à análise de obrigações intermitentes ou condicionadas a eventos incertos.

150. No plano operacional, a descentralização do registro das DOCCs, aliada à ausência de sistema centralizado e à imprecisão na identificação dos atos normativos geradores da despesa, fragiliza o controle e amplia o risco de classificações inconsistentes. Nesse contexto, o enquadramento temporal inadequado pode ocorrer mediante fragmentação artificial de políticas públicas, adoção de prazos contratuais reduzidos com renovações sucessivas ou postergação do impacto fiscal, mascarando a natureza continuada da despesa e elidindo as exigências do art. 17 da LRF.

151. **O risco de compensação indevida de DOCC por meio de redução temporária de despesa, com posterior ampliação em exercícios subsequentes (R9),** materializa-se, sobretudo, na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

edição de atos que distribuem o impacto financeiro ao longo do tempo sob a alegação de "mera redistribuição sem elevação do montante total". Esse arranjo pode dificultar a identificação de aumentos no valor presente líquido das obrigações ou de concentrações de caixa em exercícios específicos e conduzir ao afastamento indevido do art. 17 da LRF.

152. Embora o comando legal seja claro ao exigir a neutralização permanente do impacto financeiro, mediante incremento sustentável de receitas ou redução estrutural de despesas, sua aplicação prática revela fragilidades. Em especial, a aferição da suficiência da compensação deve observar o princípio da anualidade orçamentária, exigindo lastro efetivo em cada exercício, ainda que o resultado plurianual seja superavitário. Assim, reduções pontuais das despesas compensatórias seguidas de elevação posterior de despesas não afastam a necessidade de compensação específica nos exercícios com incremento.

153. Ademais, o Guia admite que a frustração de receitas estimadas como compensatórias não exige medidas corretivas adicionais, ao passo que veda o aproveitamento de excedentes como "reserva de margem" para expansões futuras. Essa assimetria, embora confira previsibilidade, pode ampliar a margem de interpretação: uma redistribuição temporal pode diferir o impacto de despesas estruturais, reduzindo o ônus no curto prazo e intensificando-o em exercícios futuros.

154. Esse expediente de manipulação do fluxo de caixa distorce o valor presente líquido das obrigações, mascara o real comprometimento fiscal e configura desvio de finalidade, ao elidir, de forma indevida, as exigências de compensação previstas no art. 17 da LRF.

III.3. Relatório de Gestão Fiscal

155. O **contexto histórico e orçamentário** dos RGFs abordados nos trabalhos é detalhado a seguir:

156. **A publicação, o envio e a transparência** do trabalho iniciam-se com a verificação do cumprimento dos prazos legais para a publicação dos RGFs no DOU e para o envio desses relatórios à Corte de Contas, em estrita observância aos arts. 54 e 55 da LRF e ao art. 5º da Lei de Crimes Fiscais. Averigua-se também a correta disponibilização e homologação das declarações no Siconfi, validando a consistência dos dados inseridos no sistema em comparação aos publicados no DOU.

157. **A Receita Corrente Líquida** é o denominador comum para a verificação de diversos limites da LRF e é utilizada para outros fins na legislação pátria. Por essa razão, dedica-se uma etapa da fiscalização à validação da metodologia de cálculo da RCL divulgada pela STN e à exatidão do montante apurado. No histórico recente, o Tribunal atuou para corrigir impropriedades metodológicas identificadas, como a inclusão indevida de programas e de ações sem execução orçamentária nos parâmetros de dedução das "Transferências Constitucionais e Legais", garantindo que o cálculo se restrinja às regras estritamente necessárias e assegure a conformidade, integridade e transparência da informação.

158. O **cumprimento dos limites da despesa com pessoal** (máximo, prudencial e de alerta) configura um dos aspectos centrais avaliados nos últimos acompanhamentos, conforme os arts. 20, 22 e 59 da LRF.

159. Nos ciclos de fiscalização anteriores, o TCU identificou e exigiu a correção de divergências na consolidação dos demonstrativos da despesa com pessoal. Destacam-se, no histórico recente: a) necessidade de retificação no Siconfi por parte da Defensoria Pública da União (DPU), que havia omitido despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados; b) apuração de inconsistências oriundas da descentralização de créditos na Justiça Federal para o Superior Tribunal de Justiça, que impactou os demonstrativos de diversos tribunais da Justiça Federal; c) variações atípicas decorrentes da execução orçamentária centralizada das despesas com inativos e pensionistas civis dos extintos territórios do Amapá e de Roraima, exigindo a reclassificação de valores por parte do Ministério da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

Gestão e da Inovação e da Secretaria de Orçamento Federal para viabilizar a correta aferição dos limites. Avaliou-se, ainda, o tratamento de registros atípicos, a exemplo de saldos negativos em "Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente".

160. **A disponibilidade de caixa e inscrição em Restos a Pagar** são historicamente acompanhadas no 3º quadrimestre de cada exercício, por meio da análise específica do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar. O objetivo da análise é verificar se as disponibilidades financeiras são suficientes para suportar a inscrição em Restos a Pagar Não Processados (RPNP), verificando o estrito cumprimento da regra estipulada no art. 42 da LRF para os finais de mandato e a saúde financeira geral da União no encerramento do exercício.

161. Ao final de 2025, a RCL apurada para o acumulado de doze meses foi de R$ 1,518 trilhão, em valores nominais. A Despesa Líquida com Pessoal (DLP) total da União atingiu R$ 365,6 bilhões, correspondendo a 24,09% da RCL no período. No âmbito do Poder Executivo, a disponibilidade de caixa bruta superou R$ 2,17 trilhões, resultando em disponibilidade líquida, antes da inscrição em RPNP, de R$ 1,98 trilhão. Esse montante mostrou-se suficiente para lastrear os R$ 220 bilhões inscritos em RPNP no exercício, evidenciando capacidade financeira em termos agregados para sua cobertura.

162. Registre-se que o acompanhamento do RGF pelo TCU contempla espectro mais amplo que o escopo definido para o presente trabalho, abrangendo também os temas de dívida pública, operações de crédito e concessão de garantias.

163. O detalhamento das ocorrências registradas no **Mapeamento de Fiscalizações Anteriores (Apêndice C)** representa um diagnóstico técnico da sistemática vigente, revelando que, por apoiar-se em rotinas manuais, ela é vulnerável a inconsistências metodológicas, erros de classificação e falhas de transparência. Tais fragilidades comprometem a fidedignidade da apuração e o controle dos limites fiscais.

164. No eixo da RCL, o mapeamento encontrou reincidência de divergências entre a metodologia publicada e a parametrização efetivamente utilizada nas extrações do Tesouro Gerencial. Casos específicos mostraram que a apuração da RCL omitiu ações importantes (como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb) ou utilizou códigos de natureza de receita inválidos em portais de transparência, o que gera insegurança sobre a fidedignidade e integridade do denominador utilizado para calcular todos os limites da LRF.

165. Quanto às Despesas com Pessoal, o Apêndice C documenta falhas na rastreabilidade e na consolidação de dados. Erros de extração e consultas incorretas ao Tesouro Gerencial geraram registros duplicados de inativos e inflaram indevidamente as despesas de órgãos do Poder Judiciário. Nos ex-territórios do Amapá e de Roraima, alterações na programação orçamentária dificultaram a identificação segregada dos gastos, prejudicando a transparência material exigida pela norma. Verificou-se, ainda, que despesas executadas de forma centralizada não foram capturadas nos relatórios individuais de órgãos do Poder Judiciário, gerando subnotificação.

166. No eixo da Disponibilidade de Caixa (art. 42 da LRF), a tabela do Apêndice C expõe situações de alto risco. Identificaram-se tentativas de compensar insuficiência de recursos em fontes de livre aplicação (Fonte 000) com recursos de fontes vinculadas. Registrou-se, ainda, omissão de R$ 7,9 bilhões em contas de RPNP, decorrente de metodologias de extração desatualizadas ao final do exercício, mas de impacto pontual e imediatamente compensado no exercício subsequente.

167. A **Matriz de Impropriedades (Apêndice D)** consolida as condutas de maior gravidade tipificadas no Código Penal, prevendo penas de reclusão de um a quatro anos para o ordenamento de aumento de gastos com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato ou da legislatura (art. 359-G) ou para a assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres sem disponibilidade líquida de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

caixa (art. 42 da LRF c/c art. 359-C do Código Penal). O regramento penal abrange ainda o monitoramento rigoroso da gestão de Restos a Pagar, sujeitando o gestor à pena de detenção de seis meses a dois anos tanto pela inscrição irregular de despesa não empenhada ou que exceda o limite legal (art. 359-B) quanto pela omissão em promover o cancelamento de montantes inscritos acima do permitido por lei (art. 359-F).

168. No plano das infrações administrativas e nulidades, a gestão dos limites de pessoal exige conformidade estrita: a permanência no intervalo prudencial (entre 95% e 100% do limite) aciona vedações imediatas da LRF, como a proibição de criar cargos ou funções, enquanto a extrapolação do limite máximo impõe restrições institucionais severas ao ente, impedindo a contratação de operações de crédito e o recebimento de transferências voluntárias e garantias, além de sujeitar o gestor a multas de 30% dos vencimentos anuais ao deixar de ordenar ou promover a redução do montante total. Além disso, atos que resultem em aumento de despesa com pessoal ou criação de DOCCs sem a devida estimativa de impacto trienal e compensação permanente são considerados nulos de pleno direito, configurando despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

169. A **Matriz de Riscos (Apêndice E)** identificou vulnerabilidades que afetam desde o cálculo da RCL até a publicidade dos dados. No âmbito da RCL, destacam-se a publicação intempestiva (R10), a inconsistência metodológica entre a norma publicada e a parametrização efetiva (R11), e a não aderência dos parâmetros de cálculo aos preceitos do art. 2º da LRF (R12), além dos riscos de divergência entre os valores divulgados (R13).

170. **O risco de publicação intempestiva da RCL (R10)** possui valoração residual **baixa**, mas compromete a governança fiscal ao dificultar que os demais órgãos e Poderes elaborem seus próprios RGFs dentro dos prazos legais. Como a RCL é o denominador comum para quase todos os limites da LRF, qualquer atraso ou ausência em sua divulgação oficial gera um efeito cascata que prejudica a transparência tempestiva de toda a gestão fiscal da União.

171. **O risco de inconsistência metodológica na parametrização da RCL (R11)** é um risco de nível **médio** que se manifesta quando há divergência entre a metodologia de cálculo oficialmente publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional e a parametrização efetivamente utilizada no Tesouro Gerencial. Casos concretos já identificaram, por exemplo, a omissão de ações como o Fundeb ou o uso de códigos de receita orçamentária inválidos em portais de transparência, evidenciando que as rotinas de revisão interna da STN apresentam fragilidades recorrentes.

172. **O risco de não aderência dos parâmetros de cálculo da RCL aos preceitos da LRF ou à jurisprudência (R12)** foi classificado como **médio** e corresponde a possível conflito com a legislação vigente ou com entendimentos do TCU. Essa vulnerabilidade é acentuada pela ausência de uma rotina formalizada de revisão metodológica frente a alterações normativas, o que pode distorcer a base de cálculo de todos os limites fiscais monitorados.

173. **O risco de divergência de valores da RCL (R13)**, embora avaliado como **baixo**, envolve discrepâncias entre os montantes publicados no Diário Oficial ou no portal Tesouro Transparente e os dados extraídos do Tesouro Gerencial. Tais discrepâncias decorrem da divergência entre a parametrização efetivamente utilizada para apurar a RCL no TG e a metodologia divulgada na publicação oficial do demonstrativo, o que reforça o diagnóstico de que a conferência manual, por si só, é insuficiente para garantir a fidedignidade dos dados fiscais.

174. Quanto ao cumprimento de obrigações procedimentais relacionadas ao RGF, identificaram-se riscos relacionados à ausência ou intempestividade do encaminhamento ao TCU (R14), à ausência ou intempestividade da homologação no Siconfi (R15), à falta de publicação ou à inconsistência do RGF no DOU (R16) e à discrepância entre os dados homologados e os publicados (R17).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

175. **O risco de encaminhamento ausente ou intempestivo ao TCU (R14)**, avaliado como **médio**, refere-se ao descumprimento dos prazos legais para a remessa do RGF ao Tribunal. Essa falha compromete a obrigação legal de transparência e dificulta o exercício do controle externo tempestivo sobre os limites fiscais da União.

176. **O risco de ausência ou intempestividade na homologação no Siconfi (R15)**, avaliado como **baixo**, decorre da não homologação ou homologação tardia dos dados fiscais declarados no sistema pelo jurisdicionado. Trata-se de obrigação distinta e autônoma em relação à publicação do RGF no Diário Oficial e ao seu encaminhamento ao TCU, disciplinada por regras próprias da STN. A homologação ausente ou intempestiva pode gerar lacunas na base de dados consolidada nacionalmente, bem como impactar negativamente o controle dos limites fiscais a cargo do TCU, na medida em que a base do Siconfi constitui a fonte estruturada da informação oficialmente declarada pelo órgão, utilizada na aferição dos limites.

177. **O risco de publicação incompleta ou inconsistente no DOU (R16)**, avaliado como **médio**, envolve falhas na completude dos relatórios, como a ausência de assinaturas mandatórias ou divergências entre versões. Tais erros indicam que as rotinas manuais de revisão são insuficientes para garantir a integridade dos demonstrativos oficiais publicados.

178. **O risco de discrepância entre dados homologados e publicados (R17)**, avaliado como **baixo**, caracteriza-se pela divergência entre as informações inseridas no Siconfi e as publicadas no DOU ou enviadas ao TCU. Essa falta de consistência entre as diferentes plataformas compromete a fidedignidade global do controle fiscal e a confiança pública nos relatórios.

179. No eixo da despesa com pessoal, mapeou-se a inclusão indevida de benefícios assistenciais no demonstrativo (R18) e a utilização de recursos vinculados ao pagamento de inativos e pensionistas para finalidades diversas (R19).

180. **O risco de inclusão indevida de benefícios assistenciais (R18)**, avaliado como **baixo**, refere-se ao cômputo indevido de verbas de natureza assistencial, tais como auxílio-creche, assistência à saúde, salário-família e auxílio-reclusão, no cálculo da despesa com pessoal. Esse erro metodológico pode inflar artificialmente os gastos de pessoal, embora as orientações técnicas da STN busquem mitigar ou eliminar tais falhas via parametrização no TG.

181. **O risco de desvio de recursos vinculados ao pagamento de inativos e pensionistas para finalidades diversas (R19)**, avaliado como **baixo**, mapeia a utilização de recursos provenientes de fontes vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários para o custeio de outras ações. Essa prática pode caracterizar desvio de finalidade na aplicação de recursos vinculados, conforme a origem e a destinação legal da fonte, comprometendo a fidedignidade da disponibilidade de caixa apurada por fonte e a transparência orçamentária.

182. Outros riscos mapeados se referem à Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, aspectos indissociáveis do Anexo 5 do RGF, diretamente relacionados ao cumprimento do art. 42 da LRF. O mapeamento identificou erro ou divergência na apuração (R20); erros na apuração da suficiência de caixa por fonte (R21); omissão de parâmetros relevantes na metodologia (R22), essenciais para a verificação do equilíbrio financeiro. Também apontou riscos relativos à inscrição de RPNP sem o devido lastro de caixa (R23) e a inscrição de RPNP incompatível com as disponibilidades por fonte/destinação de recursos (R24), bem como à incompatibilidade das inscrições de RPNP por Grupo de Destinação, no Poder Executivo (R25).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

183. **O risco de erro ou divergência na apuração do Anexo 5 (R20)**, avaliado como **baixo**, trata de falhas no demonstrativo de disponibilidade de caixa devido ao uso de atributos metodológicos incorretos no Tesouro Gerencial. Tais inconsistências podem induzir a conclusões equivocadas sobre o real equilíbrio financeiro do ente ou órgão ao final do exercício.

184. **O risco de erro de preenchimento da planilha do Anexo 5 (R21)**, avaliado como **médio**, envolve inconsistências manuais na discriminação de fontes de recursos ou a agregação indevida de destinações. Essas falhas exigem diligências recorrentes do Tribunal para correção e evidenciam a fragilidade de processos que ainda dependem excessivamente de intervenção humana.

185. **O risco de omissão de parâmetros na metodologia do Anexo 5 (R22)**, avaliado como **baixo**, decorre da defasagem técnica da metodologia de verificação frente a alterações normativas ou contábeis recentes. A ausência de uma rotina formal de atualização preventiva pode induzir erros sistêmicos na aferição do equilíbrio financeiro.

186. **O risco de inscrição de RPNP sem suficiência de caixa (R23)**, avaliado como **médio**, refere-se ao descumprimento do art. 42 da LRF, regra que veda a assunção de obrigações em final de mandato sem a correspondente disponibilidade líquida de caixa. Esse cenário alerta para a assunção de obrigações financeiras em final de mandato sem a correspondente contrapartida em disponibilidade líquida.

187. **O risco de inscrição de RPNP incompatível por fonte (R24)**, avaliado como **alto**, manifesta-se quando órgãos apresentam insuficiências em fontes vinculadas, sem disponibilidades livres (Fonte 000) suficientes para reequacionar o desequilíbrio. Essa prática é vedada por lei e sua detecção depende de análise granular por fonte/destinação de recursos.

188. **O risco de incompatibilidade das inscrições por Grupo de Destinação (R25)**, avaliado como **baixo**, aplica-se especificamente ao Poder Executivo e à possível falta de lastro nas disponibilidades agrupadas. Embora o impacto possa mascarar desequilíbrios setoriais, a ampla disponibilidade global de recursos do Executivo tende a mitigar a probabilidade de uma insuficiência sistêmica.

III.4. Soluções de Dados

189. No âmbito do mapeamento tecnológico estudado, verifica-se que os riscos se concentram na transição para o monitoramento automatizado com a manutenção da qualidade das soluções digitais implementadas, atualmente apenas no eixo do RGF. Essas tecnologias trazem desafios que envolvem tanto o risco de interrupção total do fluxo de dados quanto falhas incrementais na qualidade das informações entregues.

190. **O risco de cobertura insuficiente de palavras-chave na API do Diário Oficial (R26)** pode gerar falsos negativos ao não detectar atos relevantes com redações atípicas. Essa limitação compromete a identificação de novas DOCCs ou de renúncias de receita que não utilizem termos explícitos em seu texto, exigindo refinamentos constantes e o uso de inteligência artificial (IA) para aprimoramento semântico.

191. **O risco de instabilidade operacional ou de possíveis mudanças na estrutura de dados das APIs do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Siconfi (R27)** se expressa por eventuais falhas de conexão ou alterações na arquitetura dos sistemas estruturantes do governo, que podem interromper subitamente a ingestão de dados, gerando resultados incorretos ou lacunas no monitoramento quadrimestral das metas fiscais.

192. **O risco da extração de dados via *web scraping* (R28)** reside na vulnerabilidade a mudanças nos *layouts* dos sites do Planalto ou do MPO, local em que as informações são obtidas, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

que pode inviabilizar a extração das Exposições de Motivos de atos legislativos, essenciais para verificar o nexo de causalidade das compensações. Como essas informações não estão disponíveis em APIs estruturadas, qualquer modificação no código *HyperText Markup Language* (HTML) dessas páginas pode inviabilizar a captura automática dos dados.

193. **O risco de incorreção ou atraso nos painéis e alertas relacionados ao RGF (R29)** é classificado na matriz como risco alto. Essa falha decorre da dependência de atualizações externas das fontes de dados no *workspace* do Tribunal e do atraso na implementação completa das soluções de dados propostas, o que torna indispensável a execução de rotinas manuais em paralelo durante o período de transição tecnológica, até que as novas rotinas estejam devidamente validadas e plenamente operacionais.

194. Finalmente, destaca-se **o risco de degradação da qualidade e da fidedignidade dos produtos (R30)**, incluindo dados, painéis e relatórios consolidados. Diferentemente de uma interrupção brusca, esse risco manifesta-se por falhas nos fluxos ou por mudanças nas fontes que produzem resultados incorretos ao longo do tempo, sem detecção imediata, exigindo monitoramento estruturado pós-implantação para evitar o uso de informações fiscais imprecisas e assegurar a manutenção contínua dos produtos. Esse risco também abrange a obsolescência ou o desuso de soluções desenvolvidas que deixem de ser mantidas, validadas ou incorporadas às rotinas de fiscalização.

IV. VIABILIDADE DE FUTURAS AÇÕES DE CONTROLE (ART. 238, III, DO RITCU)

195. Em contraste com o diagnóstico do **Apêndice B - fluxograma do processo atual (*AS-IS*)**, caracterizado pelo controle manual e pela dispersão de informações que atualmente geram riscos de subnotificação, a nova estratégia de fiscalização, expressa no **Apêndice B - fluxograma do processo proposto (*TO-BE*)**, propõe a transição da análise fragmentada para um modelo integrado, permanente e automatizado, priorizando-se objetos de maior impacto fiscal e risco sistêmico.

196. O ciclo operacional proposto inicia-se anualmente em maio, impulsionado pelo recebimento dos dados oficiais do RGF referentes ao primeiro quadrimestre, disponibilizados via Siconfi em 30 de maio, e continua com o acompanhamento das informações sobre renúncias de receitas na LOA e com o monitoramento das DOCCs instituídas ao longo do ano, assegurando uma visão holística dos três quadrimestres do exercício fiscal. Ressalta-se que, nos termos da Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025, o demonstrativo consolidado das DOCCs pode ser publicado até o final do primeiro quadrimestre subsequente (30 de abril). Portanto, essa agilidade tecnológica é indispensável para que o relatório final de fiscalização seja elaborado entre fevereiro e abril, subsidiando tempestivamente o parecer prévio das Contas de Governo em meados de abril.

197. Nesse novo arranjo, adota-se a extração automática de dados a partir de APIs dos sistemas estruturantes e do DOU combinada ao uso de algoritmos para cruzamento de dados, a fim de realizar um monitoramento mais proativo. O processamento envolve o uso de *scripts* e modelos de IA (*Large Language Model* - LLM) para o refinamento dos resultados e detecção tempestiva de novas DOCCs ou renúncias, culminando na disponibilização de informações por meio de painéis interativos em *Power BI* e alertas automatizados via *Microsoft Teams*.

IV.1. Renúncias de Receitas

198. A nova estratégia de fiscalização prioriza a consistência das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e a adequação das medidas compensatórias, nos termos do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT. Nesse contexto, também se impõe a avaliação dos marcos introduzidos pela LC 224/2025, especialmente quanto ao acompanhamento da meta de redução linear de 10% (art. 4º), ao cumprimento do teto global de 2% do PIB (art. 5º) e à observância das novas condicionantes aplicáveis à prorrogação de benefícios concedidos a pessoas jurídicas (art. 14-A da LRF, incluído pelo art. 2º da referida lei).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

199. Para o **acompanhamento contínuo das renúncias**, propõe-se o desenvolvimento de sistema de extração automática de dados do DOU, apto a rastrear concomitantemente novos benefícios e verificar o cumprimento das exigências legais e metas de desempenho. O objetivo central é garantir que as renúncias deixem de ser tratadas como despesas acessórias e passem a ser submetidas ao mesmo rigor de *accountability* aplicado às despesas diretas, assegurando a integridade da governança fiscal e a eficácia das políticas públicas de desoneração.

200. **O acompanhamento da redução linear de 10% dos benefícios tributários** abrangerá a concessão, prorrogação ou manutenção de benefícios tributários abrangidos pela redução prevista na LC 224/2025 e regulamentados pelo Decreto 12.808/2025. Ademais, pode-se analisar a parametrização dos sistemas da RFB, realizar testes substantivos por amostragem que confrontem legislação, alíquotas efetivas, créditos presumidos, declarações e dados da Dirbi, inclusive quanto à cumulatividade de benefícios. Complementarmente, deve-se avaliar a transparência dos demonstrativos, com evidenciação, por benefício, da base de cálculo, valor original, valor reduzido, exclusões legais e ganho fiscal apurado.

201. Também se mostra pertinente verificar a confiabilidade da Dirbi como base de mensuração, quanto à completude, tempestividade, consistência com escriturações e tratamento de inconsistências, dada sua relevância para o cálculo do teto, a comprovação da redução e as avaliações de desempenho.

202. **O acompanhamento do teto de 2% do PIB,** considerando que a própria RFB já indicou a superação do teto, torna-se relevante verificar se o Executivo tem aplicado, de forma efetiva, a vedação à concessão, ampliação ou prorrogação de benefícios, bem como se passou a exigir, desde então, análise prévia de compatibilidade com o limite legal. Além disso, deve abranger as compensações, a sustentabilidade intertemporal, avaliando anualidade, permanência e rastreabilidade, de modo a afastar compensações transitórias ou concentradas em único exercício.

203. No plano da governança, persistem lacunas que justificam ações específicas, como: a) auditoria sobre estimativas de benefícios não administrados pela RFB; b) avaliação do modelo de validação descentralizada (Portaria MF 453/2013); c) exame de eventual procedimento aplicável após rejeição de veto, hoje inexistente, capaz de conter ou suspender a eficácia fiscal de renúncia inconstitucional; e d) análise da necessidade de implementação de repositório centralizado e rastreável de renúncias.

204. No âmbito do art. 14-A da LRF, destaca-se a importância de assegurar que as desonerações sejam acompanhadas de metas mensuráveis e prazos de vigência definidos, elementos essenciais para a avaliação de desempenho e a sustentabilidade fiscal.

205. Recomenda-se o exame futuro da interação entre as renúncias de receita e a transição decorrente da Reforma Tributária (EC 132/2023 e LC 214/2025), especialmente quanto à migração para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). Ressalta-se, ainda, que permanecerá espaço para concessão de benefícios em tributos não abrangidos por essa reforma, como IRPF (Imposto de Renda das Pessoas Físicas) e IOF (Imposto sobre Operações Financeiras).

IV.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

206. Como etapa inicial, recomenda-se aplicar critérios de materialidade para concentrar a fiscalização nas DOCCs com maior impacto fiscal, sem abandonar o monitoramento automatizado do universo. O piloto deve documentar o critério de seleção, a cobertura alcançada e os casos excluídos.

207. A nova estratégia de fiscalização orienta o acompanhamento sistemático dos atos de criação e expansão das DOCCs, das medidas compensatórias, bem como do monitoramento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

despesas prorrogadas que se convertem em obrigações continuadas, em atendimento aos requisitos do art. 17 da LRF.

208. O **acompanhamento dos atos de criação e expansão das DOCCs** decorre das determinações dos Acórdãos 333/2022-TCU-Plenário e 929/2023-TCU-Plenário, do plano de ação do Poder Executivo e da exigência de publicação de relatório descritivo consolidado prevista no art. 140, § 10, da LDO de 2026. Não obstante esses avanços, persistem riscos de indefinição conceitual, assimetrias interpretativas entre órgãos setoriais e insuficiências informacionais, fatores que contribuem para inconsistências nos registros e eventual subdimensionamento dessas despesas.

209. Nesse contexto, torna-se essencial a realização de ações voltadas à identificação de falhas decorrentes da descentralização da competência de enquadramento, à análise da regularidade dos atos de criação, expansão e compensação, bem como à avaliação da qualidade, da integridade e da consistência das informações subjacentes, assegurando aderência ao arcabouço normativo, em especial ao art. 17 da LRF e ao art. 113 do ADCT.

210. Futuras ações de controle podem, adicionalmente, avaliar o uso de soluções de automatização e de cruzamento de bases de dados, permitindo a comparação sistemática de informações entre sistemas e órgãos. Essa abordagem amplia a capacidade de detecção de inconsistências, fortalece os mecanismos de controle e contribui para assegurar a fidedignidade das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e a efetividade das medidas compensatórias.

211. Ademais, mostra-se pertinente avaliar, em futura ação de controle, a conformidade nos demais Poderes e órgãos autônomos e a suficiência dos mecanismos estruturados existentes no Legislativo, no Judiciário, no Ministério Público da União (MPU), no TCU e na DPU. Essa necessidade é agravada pela lacuna decorrente do art. 134, § 9º, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2027, ainda em tramitação, cujo teor restringe ao Poder Executivo o relatório consolidado ali previsto, ponto a considerar na avaliação da cobertura das informações fiscais da União.

212. O **acompanhamento das medidas compensatórias** revela-se pertinente à luz das conclusões do TC 039.004/2023-6, que evidenciaram fragilidades em compensações baseadas exclusivamente na existência de dotação orçamentária no exercício corrente ou na previsão de alocações futuras. Nesse sentido, impõe-se o aperfeiçoamento das diretrizes do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário, a fim de explicitar a exigência de compensação efetiva ao longo de todo o horizonte temporal previsto no art. 17, §§ 1º e 2º, da LRF. Assim, mostra-se adequada a realização de fiscalização destinada a verificar o cumprimento da determinação exarada:

> b) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento e Orçamento que, a partir do segundo exercício subsequente ao proferimento deste acórdão, apresente, no relatório quadrimestral a que alude o art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos seja por aumento permanente de receita, pela redução permanente de despesa, ou pelo comprometimento da margem de expansão das DOCCs (LRF, art. 4º, § 2º inciso V) para todos os exercícios financeiros previstos no art. 17, § 1º e § 2º da LRF (seção II.1.2.4).

213. Por fim, recomenda-se **a fiscalização de conformidade sobre despesas prorrogadas que se convertem em DOCCs** diante da deficiência de informações detalhadas, que dificulta a adequada identificação de despesas temporárias sucessivamente prorrogadas, sem a devida observância dos requisitos do art. 17 da LRF, contribuindo para o subdimensionamento do passivo fiscal.

IV.3. Relatório de Gestão Fiscal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

214. Em estrita observância aos preceitos da LRF, a nova estratégia de controle permanente e automatizado recomenda que o acompanhamento dos RGFs futuros priorize a validação da adequação metodológica do cálculo da Receita Corrente Líquida (art. 2º), parâmetro central e denominador comum para a aferição da quase totalidade dos limites fiscais estabelecidos pela norma, notadamente os de despesa com pessoal (arts. 19 a 22).

215. Essa atuação deve assegurar a fidedignidade, a consistência e a tempestividade das informações quadrimestrais que devem ser homologadas no Siconfi e publicadas no DOU (arts. 54 e 55). O objetivo fundamental é garantir a integridade da governança fiscal, o estrito cumprimento das regras de equilíbrio financeiro e disponibilidade de caixa ao final do mandato (art. 42) e o pleno exercício do dever de monitoramento sistemático e expedição de alertas previsto no art. 59 da LRF, nos moldes detalhados a seguir.

216. **Quanto à validação metodológica da RCL**, recomenda-se a implementação de uma rotina de recálculo automatizado e validação da metodologia publicada pela STN. O objetivo é identificar visualmente e de forma célere quaisquer alterações em critérios de inclusão ou dedução que possam distorcer a base de cálculo. Essa ação visa mitigar o risco de inconsistências entre a norma publicada e a parametrização efetiva nos sistemas estruturantes, garantindo a integridade do indicador.

217. **A auditoria de conformidade e fidedignidade nos Poderes e órgãos autônomos deve focar** na tempestividade da homologação no Siconfi e na correção de inconsistências históricas, como a omissão de despesas com pessoal ou falhas na segregação de gastos executados de forma centralizada, que comprometem a transparência material dos limites individuais.

218. **O acompanhamento sistematizado e automatizado dos limites de despesa com pessoal** busca a realização do monitoramento dos limites previstos na LRF (máximo, prudencial e de alerta), evoluindo para um sistema de alertas automáticos ancorado nas APIs do Siconfi e do Siafi/Tesouro Gerencial. Essa solução tecnológica permitirá disparar notificações tempestivas sempre que os percentuais de gasto com pessoal atingirem patamares críticos em qualquer um dos Poderes ou órgãos autônomos.

219. Adicionalmente, recomenda-se a aplicação experimental de critérios de materialidade para priorizar ocorrências de maior relevância fiscal e reduzir o esforço analítico sobre divergências de baixo impacto. Essa abordagem fundamenta-se em um diagnóstico técnico que, por meio do mapeamento de fiscalizações anteriores e de análise estatística, identificou que a média e a mediana das inconsistências registradas situam-se no intervalo de 0,01% a 0,04% da despesa com pessoal do respectivo Poder, o que justifica o uso do parâmetro de 1% para a sinalização de casos com elevada materialidade.

220. A proposta prevê a realização de testes nos próximos ciclos de acompanhamento para avaliar a adequação desses limiares e verificar qual parâmetro melhor se ajusta à realidade da gestão fiscal da União. Esse período de experimentação permitirá ao Tribunal decidir pela consolidação de um critério de materialidade definitivo, conferindo maior racionalidade e foco às ações de controle, ou, caso a adoção de parâmetros adicionais não se mostre vantajosa, pela manutenção da análise estritamente vinculada aos limites estabelecidos na legislação vigente.

221. **A fiscalização da disponibilidade de caixa e restos a pagar (Anexo 5)** considera a gravidade do descumprimento do art. 42 da LRF, de modo que as futuras ações devem focar na verificação do equilíbrio financeiro ao final do exercício. Propõe-se o aprimoramento do painel de controle para implementar regras de detecção automática de "inversão de fonte", identificando situações em que recursos vinculados são indevidamente utilizados para cobrir déficits em fontes de livre aplicação. Esse monitoramento anual deve cotejar os dados declarados no Siconfi com a execução real no Siafi, mitigando riscos de subnotificação de RPNP.

IV.4. Soluções de Dados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

222. Com base no estudo das matrizes e fluxogramas presentes nos apêndices A, B, C, D e E, foi possível elaborar o **Mapeamento das Soluções Tecnológicas (Apêndice F)**, o qual documenta os requisitos técnicos e a arquitetura necessários para o desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação voltadas ao controle fiscal. As soluções organizam-se em três grandes grupos funcionais: a) alertas tempestivos a partir da varredura do Diário Oficial da União; b) painéis consolidados de cruzamento entre dados do DOU e as declarações oficiais do Executivo; e c) automatização das verificações do RGF. O conjunto traduz a transição para um modelo proativo baseado em indícios, ampliando a capacidade fiscalizatória do Tribunal e possibilitando análise tempestiva dos indícios.

223. O **primeiro grupo** institui alertas automatizados de DOCCs e de renúncias de receitas a partir da varredura sistemática do DOU, em arquitetura baseada em fluxo de dados que pode ser subdividido em duas etapas: filtro por palavras-chave aplicáveis e refinamento semântico dos casos selecionados por IA. A coleta semanal objetiva identificar atos que materialmente configurem DOCC ou potencial renúncia ainda que não nomeados como tais, e enviar alertas à equipe da Diretoria de Fiscalização das Regras Fiscais (Diref). Nas renúncias, há também solução acessória que recupera a exposição de motivos do ato normativo no portal do Planalto ou nos sites do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, oferecendo ao auditor documento que frequentemente esclarece as medidas de compensação adotadas. O objetivo reside em instigar a atuação proativa e tempestiva, verificando as medidas de compensação previstas para os atos desde a publicação.

224. O **segundo grupo** entrega painéis consolidados de cruzamento entre os dados coletados independentemente pelo Tribunal e as declarações oficiais do Poder Executivo. Para as DOCCs, o painel coteja os atos identificados na varredura do DOU com o relatório consolidado do MPO, evidenciando possíveis despesas continuadas ausentes no relatório anual. Para as renúncias, o cruzamento confronta os atos identificados no DOU com o DGT anexo à Lei Orçamentária Anual e a lista oficial de renúncias da Dirbi. Em ambos os casos, o produto é a relação anual de atos não reconhecidos pelo Executivo como DOCC ou renúncia, a serem objeto de fiscalização específica.

225. O **terceiro grupo** suporta as verificações estruturantes do RGF. A solução de monitoramento de despesa com pessoal, ancorada nas APIs do Siconfi e do Siafi via TG, dispara alertas quadrimestrais automaticamente sempre que os limites máximo, prudencial e de alerta previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal forem atingidos ou ultrapassados, por Poder ou órgão autônomo. Complementarmente, a validação automatizada da metodologia de apuração da RCL recalcula o indicador, com realce visual das diferenças metodológicas entre exercícios. O impacto é a substituição de inspeção manual todo quadrimestre por monitoramento capaz de subsidiar o grupo técnico com informações sobre as diligências necessárias.

226. As soluções aqui descritas são para referência, passíveis de refinamento durante a implantação conforme conveniência da unidade de fiscalização. Recomenda-se, como medida estratégica, a manutenção temporária do processo manual, a ser executado em paralelo, durante o período de transição, prática que cumpre dupla função: validar tecnicamente os resultados produzidos pelas rotinas automatizadas e assegurar continuidade do controle externo até que cada solução esteja plenamente operacional. Essa estratégia é especialmente relevante para os processos que dispõem de prazos legais ou administrativos para sua execução.

227. Integra ainda o terceiro grupo o aprimoramento do painel de disponibilidade de caixa e restos a pagar, com implementação de regra de detecção de uso indevido de recursos na cobertura de fontes livres deficitárias ou a sua insuficiência. A solução consolida, em base anual, os dados do Siafi, do Siconfi e de planilhas enviadas pelos órgãos, sinalizando órgão e fonte em situação de violação e disponibilizando essa informação à equipe técnica.

228. Em síntese, a matriz de soluções consolida resposta técnica às exigências de fiscalização das DOCCs, das renúncias de receitas e do RGF, deslocando o esforço da equipe da obtenção das informações e cruzamento dos dados para a análise aprofundada dos casos sinalizados como possíveis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

irregularidades, direcionando, assim, os esforços para os casos que poderão agregar mais valor ao controle.

229. Por fim, a **Projeção de Layouts (Apêndice G)** vai além e detalha a concepção visual e funcional pretendida para as ferramentas de suporte à tomada de decisão no novo modelo de controle permanente. O projeto contempla o desenvolvimento de painéis interativos em *Power BI* e sistemas automatizados de alertas, configurados para sinalizar a extrapolação de limites legais, como os limites de gasto com pessoal da LRF ou o teto de 2% do PIB para renúncias.

V. CONCLUSÃO

230. Este levantamento examinou os marcos normativos e os riscos relacionados às renúncias de receitas, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao Relatório de Gestão Fiscal. O trabalho analisou os principais dispositivos aplicáveis e identificou lacunas e desafios de aplicação nos marcos normativos examinados. A análise do histórico e da legislação permitiu identificar os principais riscos e delinear ações de controle futuras.

231. No tocante à análise de riscos, foram levantadas algumas vulnerabilidades que podem afetar a gestão fiscal e orientar a realização das fiscalizações. Os riscos identificados foram:

a) **Renúncias de receitas tributárias (R1, R2, R3, R4, R5):** fragilidades metodológicas e operacionais que permitem a subnotificação do montante das renúncias, ausência de estimativas de impacto, medidas compensatórias e outras condicionantes constitucionais e legais para instituição dos benefícios tributários, inobservância de metas de redução dessas renúncias em 10%, descumprimento de limites globais de 2% do PIB, bem como a falta de metas mensuráveis, não atingir os critérios de desempenho, ou não ter prazo de vigência definido;

b) **Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (R1, R2, R3, R6, R7, R8, R9):** fragilidades metodológicas e operacionais que permitem a subnotificação, ausência de estimativas de impacto e de medidas compensatórias, omissão no registro de atos por órgãos setoriais, ausência de força vinculante nas orientações técnicas, manipulação do horizonte temporal para elidir a classificação de despesa continuada e uso de compensações temporárias para mascarar o impacto real de novas DOCCs;

c) **Receita Corrente Líquida e publicação dos RGFs (R10, R11, R12, R13, R14, R15, R16, R17)**: inconsistências metodológicas, divergências de valores entre sistemas (Siconfi/TG) e publicações oficiais (DOU) para a RCL, além de atrasos recorrentes na homologação e no envio dos RGFs ao TCU, comprometendo a transparência e a fidedignidade dos dados fiscais;

d) **Despesa com Pessoal, Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (R18, R19, R20, R21, R22, R23, R24, R25):** erros na apuração da despesa com pessoal (Anexo 1 do RGF), decorrentes de desvios de finalidade em recursos vinculados a inativos ou da inclusão indevida de despesas assistenciais no limite de pessoal; e erros na apuração da disponibilidade de caixa (Anexo 5 do RGF), com risco de descumprimento do art. 42 da LRF pela inscrição de Restos a Pagar sem lastro financeiro ou com incompatibilidade de fontes; e

e) **Vulnerabilidades Tecnológicas (R26, R27, R28, R29, R30):** dependência crítica de APIs, sistemas (Siafi/Siconfi) e sites sujeitos a instabilidades e mudanças, que, somadas à degradação da qualidade dos dados, comprometem a tempestividade e a eficácia da fiscalização automatizada.

232. A estratégia sugerida constitui possível linha de atuação futura da unidade técnica para o controle da gestão fiscal, baseada em fiscalização permanente, integrada e orientada a dados. O ciclo operacional inicia-se com o recebimento dos dados do RGF no primeiro quadrimestre e se estende pelo monitoramento permanente das renúncias de receita e das DOCCs instituídas no período, permitindo uma visão abrangente e consolidada da evolução fiscal ao longo dos três quadrimestres do exercício.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

233. Nesse contexto, a automação assume papel central ao viabilizar a produção de informações tempestivas e fidedignas, reduzindo a dependência de fluxos manuais e de dados meramente declaratórios, historicamente associados a riscos de subnotificação. Considerando que o demonstrativo consolidado das DOCCs pode ser publicado até o final do primeiro quadrimestre subsequente, nos termos da Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025, as soluções tecnológicas devem apoiar a conclusão das análises entre fevereiro e abril, a tempo de subsidiar o parecer prévio das Contas de Governo. Destaca-se que a automação deve apoiar, e não substituir, a validação humana durante o piloto e o período de transição.

234. O **acompanhamento das renúncias tributárias** concentrar-se-á na consistência das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e na adequação das medidas compensatórias, em consonância com o art. 14 da LRF, art. 113 do ADCT, dispositivos das LDOs em vigor, bem como na avaliação dos marcos introduzidos pela LC 224/2025, especialmente quanto à meta de redução linear de 10% (art. 4º), ao cumprimento do teto global de 2% do PIB (art. 5º) e à observância das condicionantes para a prorrogação de benefícios a pessoas jurídicas, incluindo metas mensuráveis, critérios de desempenho e prazo de vigência definido (art. 14-A da LRF). Outro aspecto a ser avaliado refere-se à transparência na instituição dessas renúncias.

235. O **acompanhamento das DOCCs** abrangerá a análise do demonstrativo anual, com foco nos atos de criação e expansão, na estimativa de impacto e na adoção de medidas compensatórias, nos termos do art. 17 da LRF, bem como na identificação de falhas conceituais, assimetrias interpretativas, insuficiências informacionais e despesas prorrogadas que se convertam em obrigações continuadas. Além disso, será dado foco nas despesas mais relevantes, de maior impacto fiscal.

236. O **acompanhamento do RGF**, em estrita observância à LRF, priorizará a validação metodológica da RCL (art. 2º), parâmetro central dos limites fiscais, a verificação da tempestividade de sua publicação e homologação (arts. 54 e 55), o uso de sistemas integrados de alerta para detecção de extrapolações de despesa com pessoal (arts. 19 a 22), o monitoramento da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (art. 42), bem como o pleno exercício do dever de monitoramento sistemático e expedição de alertas (art. 59).

237. **No âmbito das soluções tecnológicas**, propõe-se a implementação de um conjunto integrado de ferramentas voltado à automação do controle fiscal, estruturado em três frentes: varredura sistemática do Diário Oficial, com uso de filtros e inteligência artificial para identificação tempestiva de novas DOCCs e renúncias de receita; painéis consolidados que cruzam dados coletados diretamente pelo Tribunal com as declarações oficiais do Executivo, permitindo a detecção de inconsistências e omissões; e monitoramento automatizado do RGF, com alertas periódicos sobre o cumprimento dos limites legais. Esse arranjo desloca o foco da fiscalização da coleta e tratamento manual de dados para a análise qualificada de indícios, ampliando a capacidade de atuação proativa, a tempestividade das ações de controle e a agregação de valor ao processo de fiscalização das contas públicas.

238. Por fim, ressalta-se que o tratamento dos riscos e as soluções tecnológicas colacionados nestes autos já estão em implementação no âmbito do TC 007.318/2026-0, que possui o objetivo de avaliar o cumprimento dos limites e parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar 200/2023 – 1º e 2º quadrimestre de 2026.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

239. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de deliberação:

a) levantar o sigilo das demais peças dos autos, nos termos da Política de Segurança da Informação do TCU (Resolução-TCU 294/2018) e das disposições relativas à classificação de informações previstas nos arts. 91 a 93 da Resolução-TCU 259/2014, e manter restrito o acesso ao relatório final, por conter informações sensíveis relativas a propostas de ações de controle futuras, cuja

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

divulgação pode comprometer a efetividade da atividade fiscalizatória do Tribunal, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011; e

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

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043524.

VOTO

Trata-se de relatório de levantamento, com enfoque nas regras e parâmetros fiscais aplicáveis às renúncias de receita, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao relatório de gestão fiscal da União, para subsidiar fiscalizações voltadas à elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2026, conforme as diretrizes aprovadas no Acórdão 427/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria.

2. A instrução do feito coube à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), que, em minudente relatório, construído a partir de análise do marco regulatório, de deliberações pretéritas do Tribunal e da interlocução com unidades jurisdicionadas, incluindo a coleta e análise de diversas peças técnicas, identificou **30 riscos específicos** para nortear fiscalizações sobre o tema, descritos na Matriz de Riscos (peça 42), associados às informações e conclusões assim resumidas:

Informações e conclusões gerais para nortear ações de controle:

- impacto das novas regras aplicáveis às renúncias de receitas, incluindo critérios de instituição, redução e limitação dos benefícios; e de avaliação de desempenho;

- fragilidades de governança das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs), com oportunidades de melhoria nas dimensões de transparência e rastreabilidade, especialmente quanto aos atos administrativos;

- análise do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) concentrada na simplificação e verificação de limites com base em dados oficiais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi);

- priorização de modelos de controle automatizados, tempestivos e integrados aos sistemas estruturantes; e da consolidação de bases técnicas, conceituais e operacionais, para aperfeiçoar a modelagem e a execução das fiscalizações;

Grupos de riscos a ser priorizados nas fiscalizações:

- **Renúncias de receitas tributárias:** riscos associados a "fragilidades metodológicas e operacionais que permitem a subnotificação do montante das renúncias, ausência de estimativas de impacto, medidas compensatórias e outras condicionantes constitucionais e legais para instituição dos benefícios tributários, inobservância de metas de redução dessas renúncias em 10%, descumprimento de limites globais de 2% do PIB, bem como a falta de metas mensuráveis, não atingir os critérios de desempenho, ou não ter prazo de vigência definido";

- **Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado:** riscos associados a "fragilidades metodológicas e operacionais que permitem a subnotificação, ausência de estimativas de impacto e de medidas compensatórias, omissão no registro de atos por órgãos setoriais, ausência de força vinculante nas orientações técnicas, manipulação do horizonte temporal para elidir a classificação de despesa continuada e uso de compensações temporárias para mascarar o impacto real de novas DOCCs";

- **Receita Corrente Líquida e publicação dos RGFs**: riscos associados a "inconsistências metodológicas, divergências de valores entre sistemas (Siconfi/TG) e publicações oficiais (DOU) para a RCL, além de atrasos recorrentes na homologação e no envio dos RGFs ao TCU, comprometendo a transparência e a fidedignidade dos dados fiscais";

- **Despesa com Pessoal, Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar:** riscos associados a **"**erros na apuração da despesa com pessoal (Anexo 1 do RGF), decorrentes de desvios de finalidade em recursos vinculados a inativos ou da inclusão indevida de despesas assistenciais no limite de pessoal; e erros na apuração da disponibilidade de caixa (Anexo 5 do RGF), com risco de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043710.

descumprimento do art. 42 da LRF pela inscrição de Restos a Pagar sem lastro financeiro ou com incompatibilidade de fontes"; e

- **Vulnerabilidades Tecnológicas:** riscos associados a "dependência crítica de APIs, sistemas (Siafi/Siconfi) e sites sujeitos a instabilidades e mudanças, que, somadas à degradação da qualidade dos dados, comprometem a tempestividade e a eficácia da fiscalização automatizada".

3. Nesse passo, a unidade de instrução conclui o levantamento, aduzindo proposta de retirar o sigilo dos autos, exceto quanto ao relatório final, e subsequente arquivamento do feito. Justifica que o sigilo proposto decorre de "informações sensíveis relativas a propostas de ações de controle futuras, cuja divulgação pode comprometer a efetividade da atividade fiscalizatória do Tribunal, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011".

4. Feito esse necessário histórico, passo a decidir, anotando, desde logo, minha concordância com a unidade técnica, exceto quanto à aposição de sigilo sobre a totalidade do relatório final do presente acompanhamento.

5. O levantamento de riscos ora analisado, cujo teor principal está compilado em meu Relatório, não contém informações específicas cuja divulgação possa "comprometer a efetividade da atividade fiscalizatória" deste Tribunal. Quando se trata de fiscalização de conformidade para detecção de fraudes, é razoável manter sob reserva a estratégia de fiscalização para evitar possíveis artifícios do fiscalizado na intenção de frustrar ações de controle.

6. Mas não me parece ser essa a hipótese aplicável aos trabalhos de avaliação macrofiscal. Ao contrário, espera-se que a divulgação dos riscos mapeados ganhe efeito pedagógico, proativo e, se possível, saneador junto aos entes governamentais responsáveis pela elaboração e execução da política fiscal. Acresço que tal ponderação foi compartilhada com a direção da AudFiscal, em interlocução realizada por meu Gabinete, sendo por ela acolhida. Assim, deixo de adotar a proposta de sigilo do relatório final da unidade instrutiva, **exceto quanto aos apêndices do relatório à peça 42**, cujo conteúdo é vinculado estritamente ao planejamento interno das auditorias deste Tribunal (matriz de planejamento, fluxogramas etc.).

7. Sem prejuízo dessa pontual ressalva, observo que o relatório analisado desenvolve algumas considerações de mérito sobre determinadas interpretações doutrinárias e normativas ou procedimentos adotados no âmbito do Poder Executivo. Ressalto, porém, que essas ponderações, muitas fundamentadas em decisões pretéritas deste Tribunal, não são objeto de reavaliação nesta assentada, sendo presentemente acolhidas unicamente como fator adicional de caracterização de risco para futuras auditorias. Esse aspecto é reconhecido pela equipe técnica, a exemplo da anotação contida no item 92 do relatório em foco: "a controvérsia conceitual acerca da definição de renúncia de receita representa um risco material significativo para o exercício do controle externo".

8. Outro ponto a salientar é a apuração dos riscos com base não apenas na análise de marcos regulatórios e achados e deliberações pregressas deste Tribunal, mas também a partir da interlocução com as unidades jurisdicionadas, incluindo a coleta e análise de diversas peças técnicas. Tal peculiaridade revela, em certa medida, uma dimensão participativa do mapeamento de riscos de gestão fiscal, entre esta Corte de Contas e o Poder Executivo.

9. Dito isso, chamo atenção para o grupo de riscos associados às **renúncias de receitas**, principalmente quanto à sua elevada dimensão nas contas públicas. O relatório de levantamento traz, entre outras, as seguintes informações (itens 73 a 75):

- em 2023, "esses benefícios alcançaram R$ 646,6 bilhões (5,96% do PIB);

- em 2024, "o montante foi estimado em R$ 678,4 bilhões (5,89% do PIB);

- em 2025, houve uma redução, passando para R$ 543,7 bilhões (4,39% do PIB);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043710.

- em 2026, a projeção é de R$ 612,8 bilhões (4,43% do PIB), inferior aos valores verificados em 2023 e 2024, mas ainda com elevada expressão.

10. A AudFiscal pontua que o valor de renúncias fiscais projetado para 2026 supera "em mais de três vezes o gasto previsto em 2025 com o orçamento destinado ao programa Bolsa Família e se aproximam de metade do total das despesas previdenciárias previstas em 2025 pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)".

11. Nesse contexto, resgato a anotação contida no Relatório acerca da influência do Congresso Nacional, no plano legislativo, sobre a gestão fiscal da União, quanto à instituição de renúncias de receitas:

> *100.* ***O cenário de maior fragilidade*** *nos controles* ***concentra-se nas renúncias de receitas instituídas por intermédio de proposições originárias do Poder Legislativo****, quer seja pela criação da norma como um todo quer seja pela inclusão de artigos em normas originalmente propostas pelo Poder Executivo. Nessa hipótese, em várias ocasiões a Administração Federal (RFB, a PGFN, a Casa Civil, entre outros órgãos) é demandada a atuar a posteriori nas análises de conformidade orçamentária, financeira e de constitucionalidade, ou seja, apenas sobre o texto já aprovado, visando subsidiar a decisão presidencial de sanção ou veto. Ao constatar a ausência de estimativas (art. 113 do ADCT) ou de medidas compensatórias (art. 14 da LRF), o procedimento de resposta é a recomendação técnica de veto.* (Grifei).

12. Além desses aspectos, convém ressaltar igualmente os riscos associados a:

- fragilidades em aspectos de governança e transparência, que incluem a subnotificação fiscal, associada, segundo a equipe técnica, a "divergências conceituais entre o conceito legal de renúncia e o critério de "gasto tributário" da Receita Federal"; e deficiências nas estimativas de impacto orçamentário-financeiro, na qualidade das metas e no controle de prazos para avaliação de desempenho das renúncias fiscais; e

- possibilidade de descumprimento de metas de redução linear de 10% e de extrapolação do teto global de 2% do PIB, em desacordo com o previsto nos arts. 4° e 5º da Lei Complementar 224/2025, que "estabelece a redução e critérios de concessão de incentivos e benefícios tributários, financeiros e creditícios no âmbito da União", entre outras providências.

13. Especificamente quanto ao incremento do uso de **soluções tecnológicas** nas fiscalizações, louvo o objetivo proposto pela AudFiscal de implementar um conjunto integrado de ferramentas voltado à automação do controle fiscal, estruturado em três frentes:

- varredura sistemática do Diário Oficial, com uso de filtros e inteligência artificial para identificação tempestiva de novas DOCCs e renúncias de receita;

- painéis consolidados que cruzam dados coletados diretamente pelo Tribunal com as declarações oficiais do Executivo, permitindo a detecção de inconsistências e omissões; e

- monitoramento automatizado do RGF, com alertas periódicos sobre o cumprimento dos limites legais.

14. Com essa estratégia, busca-se ampliar a "capacidade de atuação proativa, a tempestividade das ações de controle e a agregação de valor ao processo de fiscalização das contas públicas".

15. A unidade de instrução adianta que o tratamento de riscos e as soluções tecnológicas abrangidos na presente análise já estão em implementação no âmbito do TC 007.318/2026-0, de minha relatoria, cujo escopo é "avaliar o cumprimento dos limites e parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar 200/2023 – 1º e 2º quadrimestre de 2026".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043710.

16. Conforme visto de início, os **demais grupos de risco** anotados no relatório em análise – Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, Receita Corrente Líquida, Relatórios de Gestão Fiscal, Despesas com Pessoal, Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar – gravitam principalmente em torno de fragilidades relacionadas a qualidade de informações, precisão metodológica e operacional e definição e cumprimento de metas e prazos.

17. Com essas considerações, endosso, na essência, as conclusões da unidade técnica, registrando que o conjunto de informações e riscos identificados no presente levantamento apresenta elevado potencial de contribuição ao aperfeiçoamento não apenas das fiscalizações deste Tribunal sobre a gestão orçamentária e fiscal da União, mas da própria atuação dos órgãos responsáveis.

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

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81043710.

ACÓRDÃO Nº 2607/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.750/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Levantamento
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: n/a
3.2. Responsável: n/a.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento, com enfoque nas regras e parâmetros fiscais aplicáveis às renúncias de receita, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao relatório de gestão fiscal da União, para subsidiar fiscalizações voltadas à elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2026, conforme as diretrizes aprovadas no Acórdão 427/2026-TCU-Plenário.

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

9.1. levantar o sigilo dos autos, exceto quanto aos apêndices do relatório à peça 42;

9.2. autorizar o encerramento deste presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2607-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81065132.