

Aviso nº 430 - GP/TCU

Brasília, 6 de maio de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 900/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 23/4/2025, ao apreciar o TC-028.509/2024-2, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, que trata de Solicitação do Congresso Nacional, originária do Ofício nº 140/2024/CFFC-P, de 5/12/2024, relativo ao Requerimento 173/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo.

Conforme consignado no subitem 9.4 do aludido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal BACELAR  
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle  
Câmara dos Deputados  
Brasília – DF

## GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.509/2024-2

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgãos/Entidades: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ALTERAÇÕES NAS PROJEÇÕES DE DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS EM 2024. CRITÉRIOS DE REVISÃO ADOTADOS COM FUNDAMENTO TÉCNICO. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS ASSEGURADO POR REVISÕES BIMESTRAIS DAS DESPESAS. ACOMPANHAMENTO REGULAR DAS PROJEÇÕES E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO TCU. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO SOLICITANTE. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal, cujas conclusões e encaminhamentos foram endossados pelo corpo dirigente da unidade (peças 10-12):

**“INTRODUÇÃO”**

1. Trata-se do Ofício 140/2024/CFFC-P, de 5/12/2024 (peça 3), por meio do qual o Exmo. Sr. deputado federal Joseildo Ramos, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), encaminhou o Requerimento 173/2024-CFFC (peça 4), aprovado por aquela Comissão em 27/11/2024.
2. O documento encaminhado é de autoria do Exmo. Sr. deputado federal Evair Vieira de Melo e requer do Tribunal de Contas da União (TCU) informações acerca de indícios de irregularidades em alterações de projeções de despesas previdenciárias em 2024. Segundo o autor do requerimento, essa situação representaria risco de ocorrência de ‘pedalada fiscal’.

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

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

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

**EXAME TÉCNICO**

5. Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a manter o endividamento público sob controle. Por sua vez, as metas fiscais servem para dar confiança à sociedade de que o Governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica.

6. A LRF preconiza que as metas fiscais não têm de ser apenas cumpridas ao final do exercício, mas sim avaliadas a cada bimestre para que se preservem o controle sobre a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. Por essa razão, há um processo operacional contido no art. 9º da LRF que viabiliza o cumprimento da meta fiscal, mediante a reavaliação bimestral das estimativas das receitas e da limitação de

empenho e movimentação financeira (contingenciamento). Ou seja, a LRF condiciona o contingenciamento das dotações à vista de uma frustração de receitas ou de uma elevação não prevista de despesas obrigatórias a cada bimestre, como forma de prevenir riscos ao equilíbrio das contas públicas.

7. Os Relatórios Bimestrais, nos termos do art. 9º, caput, da LRF, informam a cada Poder e órgão autônomo a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira ou de bloqueios orçamentários. Tais relatórios contêm: atualização das estimativas de receitas e despesas; demonstração da necessidade de contingenciamento; revisão dos parâmetros macroeconômicos; justificativas das alterações de despesas obrigatórias; cálculos relativos à frustração das receitas; justificativa dos desvios em relação às projeções anteriores. Já os Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, nos termos do art. 9º, § 4º, da LRF, contêm as justificativas de eventuais desvios e a indicação das medidas corretivas adotadas.

8. A Lei Complementar 200/2023, que estabeleceu o chamado Regime Fiscal Sustentável (RFS), trouxe inovações a esse processo. Essa lei dispõe expressamente, em seu art. 7º, que não configura infração à LRF o descumprimento da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que este tenha adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, definido em 75% do valor autorizado na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA).

9. Com efeito, os riscos envolvidos, a oportunidade do tema, a materialidade dos valores e a relevância da evolução da condução da política fiscal e da programação orçamentária e financeira da União convergem para enfatizar, nesta assentada, a necessidade de prestar as informações solicitadas ao TCU pelo Parlamento. Em seu requerimento, o deputado destaca que a alteração nos dados da Previdência Social teria resultado em redução da projeção de despesas com benefícios em cerca de R\$ 12 bilhões, levantando preocupações sobre a transparência e a integridade na gestão das contas públicas (peça 4, p. 8).

#### **Das Metas Fiscais e das despesas previdenciárias no exercício financeiro de 2024**

10. A Lei 14.791/2023 – Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2024 (LDO 2024) – assim dispôs acerca das metas fiscais daquele ano:

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

§ 1º Para fins da demonstração da compatibilidade referida no caput, admite-se intervalo de tolerância com:

I - limite superior equivalente a superávit primário de R\$ 28.756.172.359,00 (vinte e oito bilhões setecentos e cinquenta e seis milhões cento e setenta e dois mil trezentos e cinquenta e nove reais); e

II - limite inferior equivalente a déficit primário de R\$ 28.756.172.359,00 (vinte e oito bilhões setecentos e cinquenta e seis milhões cento e setenta e dois mil trezentos e cinquenta e nove reais).

11. Encerrado o exercício financeiro de 2024, observa-se, de acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais da União (peça 9, p. 10), que o Governo Central registrou déficit primário equivalente a R\$ 45,4 bilhões no ano. Desconsiderando-se R\$ 31,9 bilhões de deduções autorizadas, o Governo Central apresentou resultado fiscal R\$ 15,3 bilhões superior ao limite inferior (R\$ 28,8 bilhões) do intervalo de tolerância da sua meta fiscal, de modo que a meta fiscal foi formalmente cumprida nos termos da Lei Complementar 200/2023 (art. 5º, § 3º).

12. Já com relação às despesas previdenciárias, tem-se que a despesa primária referente a benefícios previdenciários registrada no exercício foi de R\$ 938,5 bilhões (peça 9, p. 13), o que representa 42,6% do total das despesas primárias registradas no exercício, da ordem de R\$ 2.204,7 bilhões (peça 9, p. 13), o que evidencia a grande materialidade desta rubrica com relação ao conjunto de despesas primárias da União, e a sua consequente importância para definir o cumprimento ou não das metas fiscais estabelecidas.

13. Entre a projeção inicial de despesas previdenciárias apresentada na Lei Orçamentária Anual (LOA 2024) e o resultado efetivo observado ao final do exercício, as projeções de despesas foram objeto de revisões a cada bimestre em cada edição do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União (RARDP), conforme disposto na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Evolução das projeções de despesas beneficiárias de 2024**

Discriminação	LOA 2024	Avaliação 1º Bimestre	Avaliação 2º Bimestre	Avaliação 3º Bimestre	Avaliação 4º Bimestre	Avaliação 5º Bimestre	R\$ milhões RTN 2024 (Resultado Efetivo)
<b>Benefícios Previdenciários (Ótica Financeira)</b>	<b>908.669,6</b>	<b>914.236,4</b>	<b>917.768,7</b>	<b>923.105,2</b>	<b>931.442,0</b>	<b>939.636,8</b>	<b>938.544,5</b>
Benefícios Normais	874.995,3	887.067,9	889.512,8	894.339,6	896.127,2	904.160,3	
Sentenças	27.722,9	20.758,3	20.576,5	20.626,5	27.008,4	27.344,8	
Comprev	5.951,4	6.410,2	7.679,5	8.139,1	8.306,5	8.131,6	
<b>Diferença</b> (Em relação à avaliação anterior)	<b>-</b>	<b>5.566,8</b>	<b>3.532,3</b>	<b>5.336,5</b>	<b>8.336,9</b>	<b>8.194,7</b>	<b>1.092,2</b>
<b>Diferença</b> (Em relação à LOA 2024)	<b>-</b>	<b>5.566,8</b>	<b>9.099,1</b>	<b>14.435,5</b>	<b>22.772,4</b>	<b>30.967,1</b>	<b>29.874,9</b>

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2024) e Resultado do Tesouro Nacional (Dezembro/2024).

14. Pela análise dos dados da tabela, percebe-se que as despesas primárias relativas a benefícios previdenciários efetivamente pagas em 2024 foram superiores às inicialmente estimadas na LOA em R\$ 29,8 bilhões (desvio de 3,3%).

15. Ademais, nota-se que em todas as avaliações bimestrais empreendidas em 2024 as estimativas de despesas previdenciárias foram revisadas para cima. A menor revisão foi a registrada no 2º bimestre (R\$ 3,5 bilhões) e as maiores revisões ocorreram no 4º e 5º bimestres, com reajustes superiores a R\$ 8 bilhões em cada um destes períodos.

#### **Da atuação do TCU no controle das projeções de despesas previdenciárias e dos impactos fiscais**

16. Nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001, esta Corte de Contas realiza bimestralmente o acompanhamento permanente dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade da limitação de empenhos e movimentação financeira e bloqueios orçamentários.

17. Atento à relevância da meta de resultado primário como regra fiscal estruturante para a sustentabilidade das finanças públicas, o Tribunal atua de forma tempestiva em torno do tema. Destarte, com vistas a atender à solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do TCU, tendo sido encontrado o seguinte processo que trata do assunto objeto desta SCN e atende ao solicitado:

TC 010.329/2024-2: Acompanhamento de Conformidade, registro Fiscalis 100/2024, no Banco Central do Brasil, na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, na Secretaria de Orçamento Federal, na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, na Secretaria de Política Econômica e na Secretaria do Tesouro Nacional, podendo se estender a outras unidades jurisdicionadas relacionadas, com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2024, com foco no grau de atingimento das metas fiscais no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade da limitação de empenhos e movimentação financeira e bloqueios orçamentários.

18. Esse processo, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, obteve apreciação conclusiva que resultou no Acórdão 1.854/2024-TCU-Plenário. Uma das questões em análise envolveu a alteração de projeções de despesas previdenciárias ocorrida no contexto da elaboração do RARDP do 2º bimestre de 2024.

19. Com base nos dados constantes do referido relatório e nas diligências feitas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério da Previdência Social (MPS) e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a conclusão da equipe de fiscalização do TCU foi no sentido de que não havia indícios, à época, de que teriam ocorrido irregularidades no procedimento de alteração de despesas previdenciárias, o que culminou na prolação do Acórdão 1.854/2024-TCU-Plenário, em que se deliberou por:

9.1. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para subsidiá-la e em atendimento ao disposto art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2024) –, os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2024:  
(...)

9.1.9. não foram encontrados indícios, até o momento, de interferência política indevida que tenha motivado a redução nas projeções de benefícios previdenciários, porquanto as evidências analisadas levaram ao entendimento de que se tratou de procedimento predominantemente de ordem técnica.

20. A análise empreendida pela equipe técnica nesse processo, integralmente acolhida e reproduzida pelo relator e pelo Plenário no acórdão deliberado, foi elaborada com base em diversas informações requeridas junto às unidades jurisdicionadas do Poder Executivo responsáveis por elaborar, aprovar e homologar os respectivos cálculos atinentes a projeções de despesas previdenciárias. Do exame técnico levado a efeito no bojo daqueles autos, extraíram-se as seguintes conclusões devidamente consignadas no correspondente Relatório de Fiscalização (peça 45, p. 21-22, do TC 010.329/2024-2):

57. A partir da análise das projeções de despesas previdenciárias do RARDP e das respostas às diligências enviadas, esta equipe de fiscalização não encontrou indícios, até o momento, de que possa ter havido interferência política indevida que motivou a redução nas projeções de benefícios previdenciários. As evidências analisadas levam ao entendimento de que se tratou de um procedimento predominantemente de ordem técnica.

58. Em primeiro lugar, as estimativas foram realizadas pelos órgãos competentes, em conformidade com a Matriz de Responsabilidades de que trata o art. 1º da Resolução-JEO 11/2024. O INSS se encarregou de publicar as estimativas de despesas previdenciárias pela ótica orçamentária, ao passo que as estimativas pela ótica financeira foram calculadas e divulgadas pelo MPO.

59. Ademais, a partir da análise da Nota Técnica Conjunta 16149355/2024/Dirben-Pres/INSS (peça 38), a Dirben e a assessoria da presidência do INSS discutiram com base em aspectos técnicos os motivos pelos quais consideraram inadequadas as projeções apresentadas inicialmente pela DIROFL na Nota Técnica 16/2024/CGOFC/DIROFL-INSS (peças 33 e 37), em especial, quanto à taxa de crescimento vegetativo utilizada como parâmetro para suas projeções.

60. A Dirben argumentou que as projeções da DIROFL seriam excessivamente simples, ao considerar somente a execução de despesas entre janeiro a abril de 2024 para projetar os encargos até o fim do ano. A Dirben, em sua nota técnica, apresentou diversos motivos pelos quais a taxa de crescimento vegetativo deveria ser revisada para baixo, apresentando argumentos como a sazonalidade das concessões de benefícios previdenciários e diversas medidas de gestão em andamento que levam a crer que a taxa de crescimento da concessão de benefícios observada nos primeiros quatro meses do ano não se manterá até o fim do exercício.

61. Ainda, ressalta-se que a divergência entre estimativas foi submetida a diferentes graus de instâncias revisoras. Primeiramente, as notas técnicas que dão suporte a cada projeção foram submetidas à presidência do INSS, que analisou os documentos e deliberou em favor da estimativa produzida pela Dirben. Posteriormente, tais estimativas e todos estes documentos foram enviados ao MPS, para que este pudesse comparar as estimativas do INSS às suas próprias. Assim, o ministério analisou as projeções do INSS e sua metodologia. Embora tenha encontrado diferenças com relação a suas estimativas próprias, o MPS reconheceu a capacidade do INSS devido ao seu amplo acesso a dados e pelo fato de a autarquia ser a gestora de fato dos benefícios previdenciários. Assim, a SRGPS/MPS aceitou as estimativas da Dirben enviadas pelo INSS, adotando-as para realizar os ajustes de caixa e apresentar as estimativas pela ótica financeira. Por fim, tais dados e documentos que suportam os cálculos foram repassados à SOF, que também analisou a metodologia e os números, e aceitou-as sem interpor questionamento.

62. Cumpre ressaltar também que a 5ª reunião da JEO do ano de 2024, para deliberar sobre o RARDP do 2º bimestre de 2024, somente ocorreu em 20/5/2024, em momento posterior ao embate de ideias que culminou na alteração das estimativas de despesas previdenciárias no INSS. Além disso, não há, nas atas da referida reunião, nenhuma deliberação no sentido de interferir nas estimativas de despesas previdenciárias, nem menção às reestimativas de despesas debatidas nesta subseção do presente relatório. Tais evidências reduzem a possibilidade da ocorrência de interferência política no caso em tela.

21. Ressalte-se, contudo, que para além dos processos de controle externo e instrumentos de transparência fiscal já citados, esta Corte ainda estenderá sua atuação sistemática e tempestiva em torno do tema ‘despesas previdenciárias’ em face da apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2024, a qual ocorrerá no 1º semestre de 2025, nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e do Acórdão 2.524/2023-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus). De fato, dentre as diretrizes para exame das referidas contas estão: i) a verificação da conformidade da gestão fiscal; ii) a análise dos instrumentos

de planejamento e orçamento do governo federal, bem como das informações de desempenho da atuação governamental.

22. Entende-se, pois, que resta devidamente assegurada por parte deste Tribunal a devida expectativa de controle em torno do tema, que contribui para afastar eventuais riscos que projeções de despesas com benefícios previdenciários imprecisas comprometam o alcance das metas de resultado primário da União em 2024 ou que levem a uma apuração irregular dessas metas.

#### **Das alterações de projeções de despesas previdenciárias no exercício de 2024**

23. Isso posto, no bojo do Requerimento 173/2024-CFFC foram formulados dez quesitos sobre as alterações de projeções de despesas relativas a benefícios previdenciários, os quais são listados a seguir (peça 4, p. 1-3):

- a) Qual foi a fundamentação técnica apresentada pelo governo para justificar a redução da taxa de crescimento vegetativo de 0,64% ao mês para 0,17%, e essa fundamentação é considerada válida e consistente?
- b) Quais foram os critérios e dados utilizados pela Diretoria de Benefícios e pela assessoria da Presidência do INSS para recomendar a alteração da taxa de crescimento vegetativo?
- c) Existe algum precedente em administrações anteriores em que alterações de parâmetros dessa magnitude foram realizadas com base em premissas semelhantes? Caso afirmativo, quais foram os resultados e consequências dessas ações?
- d) Até que ponto a mudança nos parâmetros de crescimento vegetativo e nas estimativas de despesas com benefícios pode ser vista como uma estratégia para acomodar interesses políticos e liberar emendas parlamentares?
- e) A prática de revisar as projeções de despesas de forma tão significativa está em conformidade com os princípios de responsabilidade fiscal e transparência previstos na legislação brasileira?
- f) Quais são os possíveis impactos a curto e longo prazo desta alteração nas projeções de despesas da Previdência Social sobre a sustentabilidade das contas públicas e a confiança nas instituições governamentais?
- g) O Tribunal de Contas da União já identificou, em auditorias anteriores, manipulações ou inconsistências semelhantes nas projeções de despesas com benefícios da Previdência Social? Se sim, quais foram as medidas adotadas?
- h) Quais são as implicações legais e administrativas para os responsáveis pela alteração dos parâmetros de crescimento vegetativo e pela consequente redução artificial das despesas projetadas com benefícios da Previdência Social?
- i) Existe uma previsão de auditoria específica para verificar a veracidade e a integridade dos dados utilizados pelo INSS nas suas projeções recentes? Caso afirmativo, qual é o cronograma e o escopo desta auditoria?
- j) As ações do governo na alteração dos parâmetros de projeção de despesas podem ser caracterizadas como improbidade administrativa? Caso afirmativo, quais seriam as possíveis sanções aos responsáveis?

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

#### Quesitos ‘a’, ‘b’, ‘d’, ‘h’ e ‘j’ - Fundamentação técnica da alteração das projeções e implicações legais

25. Acerca da fundamentação técnica apresentada pelo governo para justificar a redução da taxa de crescimento vegetativo das despesas previdenciárias de 0,64% ao mês para 0,17% ao mês e dos critérios utilizados para se obter este novo entendimento, observa-se que a alteração se baseou na incorporação, nas projeções, de considerações relacionadas a um viés sazonal nas concessões de benefícios previdenciários e na implementação de medidas de gestão que tinham o potencial de impactar o ritmo de concessões.

26. A Diretoria de Benefícios (Dirben) do INSS argumentou que a projeção inicial, elaborada pela Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL), considerava apenas a execução das despesas dos primeiros meses do ano, extrapolando-a para o resto do exercício, sem levar em conta fatores sazonais que afetam a concessão de benefícios, em que se observa elevada taxa de crescimento das concessões entre o 1º e 2º bimestres do ano devido à baixa produtividade em janeiro e fevereiro (maior concentração de férias dos funcionários e menor quantidade de dias úteis). Tal taxa de crescimento vegetativo observada até o 2º bimestre, no entanto, tenderia, segundo a Dirben, a não se manter ao longo do ano.

27. Além disso, a Dirben destacou a influência de medidas estruturantes de gestão então em andamento, fatos estes também ignorados pela DIROFL, como o Programa de Enfrentamento à Fila da

Previdência Social, a contratação de novos servidores e a ampliação da automação na concessão de benefícios, que haviam contribuído para um aumento expressivo da taxa de crescimento vegetativo de benefícios previdenciários nos meses anteriores, mas que não representavam uma tendência que pudesse ser mantida e extrapolada para os demais meses ao longo do ano de 2024.

28. A partir da análise da equipe de fiscalização no âmbito do Acompanhamento dos Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União - 2º Bimestre 2024 (TC 010.329/2024-2), não foram detectados indícios que levassem ao entendimento de que tal fundamentação pudesse ser considerada inválida ou inconsistente, pelos seguintes motivos:

- (i) A nota técnica conjunta apresentada pela Dirben e pela assessoria da presidência do INSS (peça 38, TC 010.329/2024-2) defendendo a redução na taxa de crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários apresentou argumentação técnica mais detalhada que a nota técnica inicial da DIROFL (peças 33 e 37 do TC 010.329/2024-2);
- (ii) Enquanto a DIROFL simplesmente extrapolou para o restante do ano de 2024 a taxa de crescimento observada entre janeiro a abril, a metodologia da Dirben incluiu em sua análise argumentos relacionados à sazonalidade das concessões de benefícios e aos impactos de medidas de gestão já em andamento por parte do INSS, como os impactos do Programa de Enfrentamento da Fila da Previdência Social e da Contratação de novos servidores, que teriam causado uma taxa de crescimento vegetativo atípicamente elevada nos meses antecedentes, efeitos esses não esperados nessa magnitude para o restante do ano;
- (iii) as estimativas foram realizadas pelos órgãos competentes, em conformidade com a Matriz de Responsabilidades de que trata o art. 1º da Resolução-JEO 11/2024. O INSS se encarregou de publicar as estimativas de despesas previdenciárias pela ótica orçamentária, ao passo que as estimativas pela ótica financeira foram calculadas e divulgadas pelo MPS; e
- (iv) a divergência entre estimativas foi submetida a diferentes graus de instâncias revisoras, entre eles a presidência do INSS, o MPS, a SOF e a Junta de Execução Orçamentária (JEO).

29. Tais evidências reduzem a possibilidade da ocorrência de interferência política ou improbidade administrativa no caso em tela. Os fatos constatados pela equipe de fiscalização levaram ao entendimento de que o processo de projeções e revisões de despesas com benefícios previdenciários tratou-se de procedimento predominantemente de ordem técnica.

30. Reforça ainda este entendimento o fato de que, ao longo do exercício, à medida que revisões bimestrais subsequentes indicaram aumento nas projeções de benefícios previdenciários, contingenciamentos e bloqueios foram realizados em observância à legislação, de modo a reduzir eventuais consequências do erro de estimativa ao final do 2º bimestre.

#### Quesitos ‘c’ e ‘g’ - Histórico e precedentes de revisões de projeções previdenciárias

31. Não há registro de trabalhos anteriores conduzidos pelo TCU em que se tenha constatado alteração significante de parâmetros utilizados como insumos para a estimativa de despesas previdenciárias ou de outras rubricas, durante a etapa de preparação, pelas unidades orçamentárias, das estimativas utilizadas como as projeções oficiais a serem publicadas no RARDP.

32. Não obstante, o TCU – no âmbito dos Relatórios bimestrais de Acompanhamento dos Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União – analisa, de ofício e de forma sistemática, as projeções das principais rubricas de receitas e despesas e a sua factibilidade. Em particular, analisam-se as premissas e parâmetros que subsidiaram as estimativas que constam do RARDP a cada bimestre, de modo a se exercer o controle externo sobre estas projeções que possuem significativo impacto sobre a execução orçamentária e financeira da União, sem prejuízo de outras fiscalizações adicionais realizadas de ofício, como o acompanhamento do PLDO e do PLOA, ou de trabalhos de fiscalização realizados mediante provocação em processos de denúncia ou representação.

33. Nesse contexto, o TCU analisou, nos autos do Acompanhamento do 3º bimestre de 2024 (TC 017.469/2024-4), a factibilidade das projeções de receitas derivadas do retorno do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Neste caso, após observar grande frustração da arrecadação de receitas de tal rubrica, a equipe de fiscalização constatou a fragilidade de determinadas premissas e parâmetros utilizados nas estimativas, porquanto a projeção final era sujeita a grande sensibilidade conforme os parâmetros adotados, em que pese estes fossem variáveis não observáveis e que não

houvesse histórico recente no qual se basear para se definir seus valores. Nesse sentido, o TCU emitiu o Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário, no qual se deliberou por:

9.1. alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, I, c/c o art. 9 da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de não atingimento da meta fiscal do exercício financeiro de 2024, considerando a incerteza em torno da estimativa de receita oriunda do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, o potencial impacto de eventual frustração dessa receita no resultado primário e a baixa arrecadação observada até então;

34. Já com relação ao trabalho de controle externo sobre as despesas previdenciárias, o TCU realizou análise desta rubrica no Acompanhamento da conformidade fiscal do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024 (TC 033.438/2023-4), no qual investigaram-se as premissas que davam sustento às estimativas de desembolsos com benefícios previdenciários e de redução de gastos que seria possibilitada pela implementação de medidas de gestão para economia de despesas. Neste trabalho, a equipe de fiscalização teceu críticas à ausência de detalhamento e comprovação da eficácia das medidas que pretendiam viabilizar a redução de gastos indicada da ordem de R\$ 12,5 bilhões. Consequentemente, o TCU emitiu o Acórdão 47/2024-TCU-Plenário, no qual se deliberou por:

9.1. informar, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea 'a' e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que:

(...)

9.1.3. não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade do valor estimado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, de R\$ 12,5 bilhões, em economia de despesas, utilizado como redutor da projeção de gastos com benefícios previdenciários normais do Regime Geral de Previdência Social no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024.

35. Ambos os trabalhos mencionados refletem o esforço e a importância que o TCU confere à temática das projeções de receitas e despesas que embasam a estratégia de condução da política fiscal e a execução orçamentária e financeira com vistas a preservar o atingimento das metas fiscais. Dessa forma, espera-se manter a devida expectativa de controle sobre o processo de estimação de receitas e despesas que compõem os relatórios do Poder Executivo.

#### Quesito 'e' - Revisões de projeções e sua conformidade com a responsabilidade fiscal e transparência

36. No que se refere à prática de revisão de despesas, é importante ressaltar que tal prática se coaduna com os princípios da responsabilidade fiscal e da transparência previstos na legislação, em especial na LRF, como se pode observar pela leitura de diversos dispositivos do estatuto:

Art. 1º § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também:

(...)

II – o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;

(...)

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator

relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (grifou-se)

37. Como a perspectiva de cumprimento das metas fiscais é influenciada pela evolução nas projeções de receitas e de despesas, uma interpretação sistemática dos comandos da LRF indica como a projeção de despesas e suas alterações devem ser objeto de análise precisa tal qual as projeções de receitas.

38. Ainda, a Lei Diretrizes Orçamentárias para 2024 dispôs que:

Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

(...)

§ 4º Em atendimento ao disposto no caput, o Poder Executivo federal divulgará em sítio eletrônico e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no caput, no prazo nele previsto, relatório que será apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, que conterá:

(...)

III - a justificativa das alterações de despesas primárias obrigatórias, com explicitação das providências que serão adotadas quanto à alteração da dotação orçamentária, e os efeitos dos créditos extraordinários abertos;

39. Percebe-se, pela análise da LDO, como a legislação prevê a realização da alteração de projeções de despesas como forma de subsidiar a execução orçamentária e financeira visando ao atingimento das metas fiscais. Ou seja, observa-se como a projeção e a reavaliação de despesas são mecanismos que permitem ao governo corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme preceitua a responsabilidade na gestão fiscal disposta na LRF.

40. Ademais, com relação à magnitude da possível revisão das projeções com benefícios previdenciários, é importante levar em consideração a materialidade de tal rubrica, da ordem de mais de R\$ 900 bilhões em 2024, de modo a não se confundir os valores absolutos com os valores relativos. Embora o efetivo dispêndio em 2024 tenha sido R\$ 29,8 bilhões acima do projetado inicialmente na LOA do exercício, este número representa um excesso de apenas 3,3% em relação ao orçado. Já com relação à redução de R\$ 12 bilhões ocorrida nas projeções que subsidiaram a avaliação do 2º bimestre, tal montante representa apenas 1,3% do valor previsto para a referida rubrica na lei orçamentária do respectivo exercício. Desse modo, enfatiza-se a necessidade de se considerar não somente os valores monetários absolutos, mas também os valores relativos ao se analisar a significância de eventuais ajustes realizados sobre as projeções no decorrer do exercício financeiro.

41. Deve-se alertar, contudo, que apesar de o instituto das revisões bimestrais de projeções permitir à execução orçamentária e financeira se ajustar ao longo do exercício a fim de preservar o cumprimento das metas fiscais, esta possibilidade de realização de revisões não isenta a administração da responsabilidade de se buscar a estimativa mais precisa e realista possível para ser publicada junto ao PLOA. A prática reiterada de subestimação das estimativas de despesas originais no PLOA (ainda que passível de ter seus efeitos mitigados pelos ajustes na execução) tem como consequência o risco de redução da credibilidade do orçamento público e o enfraquecimento do seu caráter de instrumento de planejamento efetivo da ação governamental.

Quesito 'f' - Impactos econômicos e institucionais das revisões nas projeções de despesas previdenciárias

42. No curto prazo, a redução nas projeções de despesas previdenciárias em cerca de R\$ 12 bilhões contribuiu para subsidiar a conclusão da avaliação de receitas e despesas do 2º bimestre de 2024, em que se deliberou pelo cancelamento do bloqueio de dotações promovido na avaliação do 1º bimestre.

43. Ao final do 1º bimestre, indicou-se excesso de despesas primárias em relação ao limite de despesas primárias da LC 200/2023 equivalente a R\$ 2,9 bilhões. Já após a reavaliação do 2º bimestre, indicou-se espaço fiscal de R\$ 2,5 bilhões com relação ao limite. Sem o ajuste a menor feito pela Dirben do INSS, a projeção de despesas previdenciárias teria sido maior em cerca de R\$ 12 bilhões. De modo que, tudo o mais constante, o espaço fiscal apurado ao final do 2º bimestre poderia se tornar, na verdade, um excesso de despesas da ordem de R\$ 9,5 bilhões, o que exigiria a realização de bloqueio de dotações nesse montante quando do RARDP do 2º bimestre.

44. Já no médio e longo prazos, os impactos de uma eventual subestimativa de despesas previdenciárias projetadas no 2º bimestre tendem a ser menores, por diversos motivos.

45. Primeiro, ajustes sucessivos foram realizados nos bimestres seguintes. Nas avaliações do 3º, 4º e 5º bimestres, à medida que novos dados permitiram maior clareza sobre a execução das despesas e sobre os resultados das medidas de contenção de gastos, as projeções foram revisadas para cima em R\$ 5,3 bilhões, R\$ 8,3 bilhões e R\$ 8,1 bilhões, respectivamente. Esses reajustes proporcionaram ao governo tempo suficiente para promover os necessários contingenciamentos e bloqueios orçamentários, assegurando o cumprimento das metas fiscais.

46. Cabe destacar que esse acompanhamento bimestral das receitas e despesas, imposto pela legislação, existe justamente para se evitar que erros pontuais nas projeções prejudiquem a execução orçamentária ao longo do ano e comprometam as metas fiscais estabelecidas.

47. De fato, verifica-se que, logo na avaliação seguinte – 3º bimestre –, as novas projeções (em parte influenciadas pelo aumento das estimativas de despesas previdenciárias) indicaram a necessidade de realização de bloqueios e contingenciamentos para viabilizar o cumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023 e das metas fiscais. Além disso, em todos os bimestres subsequentes a realização de bloqueios foi mantida e até majorada. Por fim, ao final do exercício, a meta fiscal foi formalmente cumprida, considerando os ajustes legais para comparação entre o resultado primário efetivo e as metas estabelecidas pela LDO 2024.

48. Percebe-se, assim, como a sistemática de avaliação bimestral de receitas e despesas primárias obteve êxito em mitigar eventuais impactos de médio e longo prazos que eventual subestimativa de projeções de despesas previdenciárias calculada no 2º bimestre poderia ter, contribuindo para se preservar a sustentabilidade das contas públicas.

49. No entanto, como já mencionado em tópico anterior, vale a seguinte ressalva. Apesar do êxito das revisões bimestrais em viabilizar o ajuste da execução orçamentária e financeira ao longo do exercício de modo a preservar o cumprimento das metas fiscais, a análise das estimativas iniciais de despesas contidas na LOA são dignas de preocupação.

50. Analisando os dados de execução orçamentária e financeira, constata-se que, desde 2021, os valores efetivamente pagos em despesas previdenciárias superam o valor orçado na LOA. Em média, as despesas executadas superaram as dotações iniciais da lei orçamentária em R\$ 25,5 bilhões no período. Embora em termos percentuais não seja um desvio tão significativo, como demonstrado em parágrafos anteriores, o montante em termos absolutos é sim considerável pelo fato de que as despesas previdenciárias são uma rubrica de enorme materialidade no orçamento geral da União. E, devido a essa materialidade, pequenos desvios são capazes de alterar de forma significativa o planejamento orçamentário inicial.

51. Desse modo, mesmo com o advento (e êxito recente) das políticas de revisão bimestral de projeções e o instituto de bloqueios e contingenciamentos orçamentários e financeiros, ressalta-se a importância de que as projeções de benefícios previdenciários observem os mais rigorosos procedimentos de ordem técnica com vistas de maximizar a precisão das estimativas desde a etapa de envio do projeto de lei orçamentária, objeto este que é e continuará sendo objeto de total atenção do Tribunal de Contas da União em seus trabalhos de fiscalização.

#### Quesito 'i' - Auditoria e monitoramento das projeções previdenciárias pelo TCU

52. Não há, até o momento, previsão de realização de auditoria específica para a verificação da integridade dos dados utilizados pelo INSS em suas projeções. No entanto, o TCU realiza o acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União bimestralmente, iniciando logo após a publicação, pelo Executivo, do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas.

53. A Resolução-TCU 142/2001 versa sobre as competências atribuídas ao TCU pela LRF. A Resolução-TCU 278/2016 disciplina o acompanhamento permanente com foco nas metas fiscais, na conformidade da limitação de empenho e movimentação financeira, por força do art. 9º da LRF, e em outras medidas preventivas e corretivas consoante as disposições da LDO e legislação correlata.

54. A Portaria-SecexContas 1/2025, por sua vez, define que cabe à Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas), e mais precisamente a esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), fiscalizar o cumprimento da LRF e a conformidade

da execução orçamentária e financeira. Adicionalmente, a Lei 14.791/2023 – LDO da União para o exercício financeiro de 2024 – dispôs que, para fins de atendimento ao inciso I do § 1º do art. 59 da LRF, o TCU enviará subsídios à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal (art. 145, § 3º).

55. Nesse contexto, e dada a alta materialidade das despesas previdenciárias em relação ao total das despesas primárias da União, o acompanhamento bimestral realizado pela equipe de fiscalização do TCU analisa de forma sistemática a evolução das projeções de despesas com benefícios previdenciários, bem como avalia a consistência das notas metodológicas, parâmetros e premissas que subsidiam tais estimativas.

## CONCLUSÃO

56. De acordo com o exposto, propõe-se ao Tribunal o envio da presente instrução ao Exmo. Sr. deputado federal Joseildo Ramos, presidente da CFFC/CD, e ao Exmo. Sr. deputado federal Evair Vieira de Melo, autor do Requerimento 173/2024-CFFC, tendo em vista que o exame técnico ora realizado fornece todas as informações requeridas, atendendo integralmente à solicitação.

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

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 140/2024/CFFC-P, expedido pelo Exmo. Sr. deputado federal Joseildo Ramos, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base no Requerimento 173/2024-CFFC, propondo:

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

b) encaminhar ao Exmo. Sr. deputado federal Joseildo Ramos, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. deputado federal Evair Vieira de Melo, autor do Requerimento 173/2024-CFFC, cópia da instrução lançada pela unidade técnica nestes autos, em que são prestadas todas as informações solicitadas acerca de alterações de projeções de despesas previdenciárias da União em 2024;

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

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

É o relatório.

## VOTO

Apreciar Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), baseada no Requerimento 173/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, que requer deste Tribunal informações acerca de indícios de irregularidades em alterações de projeções de despesas previdenciárias no exercício de 2024 e de possível ocorrência de “pedalada fiscal”.

2. A presente solicitação atende aos requisitos de admissibilidade, de acordo com os arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, de modo que deve ser conhecida.

3. Em síntese, a partir dos questionamentos contidos no requerimento, pretende-se apurar:

i) a fundamentação técnica apresentada pelo governo para justificar a redução das projeções de despesas previdenciárias e eventual existência de interferência política;

ii) possíveis consequências para o cumprimento das metas fiscais;

iii) a conformidade das revisões das projeções com os princípios de responsabilidade fiscal e transparência;

iv) histórico de manipulações ou inconsistências semelhantes já identificadas pelo TCU;

v) a existência de auditoria específica do Tribunal direcionada a esse tema.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), após examinar a documentação e o arcabouço legal pertinentes, apresentou análise técnica, reproduzida no relatório que integra esta deliberação.

5. Em suma, indica que as informações solicitadas pela comissão vêm sendo objeto de análise pelo TCU, inclusive recentemente no âmbito do TC 010.329/2024-2 (Acompanhamento dos Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União – 2º bimestre de 2024), cujo acórdão (1.854/2024-TCU-Plenário) deliberou pela regularidade do processo de revisão das projeções, sem indícios de interferência política ou irregularidades; propõe, assim, o envio das informações ao solicitante e o arquivamento do processo.

6. Acolho, em essência, a proposta da unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo dos destaques que passo a apontar.

7. O Tribunal acompanha bimestralmente a execução orçamentária e financeira da União, com foco na conformidade do processo de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), em especial no que se refere ao cumprimento das metas fiscais, à consistência das estimativas de receitas e despesas e à transparência das informações divulgadas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP); ademais, o tema é também objeto de avaliação na apreciação das Contas do Presidente da República.

8. As despesas com benefícios previdenciários totalizaram R\$ 938,5 bilhões em 2024, 42,6% do total das despesas primárias da União. As revisões realizadas a cada bimestre refletiram sucessivos ajustes para cima (além da estimativa original constante da Lei Orçamentária Anual, de R\$ 908,6 bilhões), culminando em um valor final executado R\$ 29,8 bilhões acima do previsto, variação correspondente a 3,3% do montante inicialmente orçado.

9. No tocante aos supostos indícios de interferência política com vistas à redução artificial das despesas projetadas, destaca-se que, no acompanhamento do 2º bimestre de 2024,

TC 010.329/2024-2, Acórdão 1.854/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, não se identificaram evidências de atuação indevida.

10. Naquele processo foi constatado que as projeções adotadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pelo Ministério da Previdência Social (MPS) apresentaram embasamento eminentemente técnico, lastreado em fatores de sazonalidade, medidas estruturantes de gestão em andamento e discussões promovidas em sucessivas instâncias (INSS, MPS, Secretaria de Orçamento Federal – SOF e Junta de Execução Orçamentária – JEO); tampouco se apurou irregularidade em relação às sucessivas revisões de projeções realizadas nos bimestres subsequentes.

11. O regime fiscal brasileiro, disciplinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, mais recentemente, pela Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), admite a revisão bimestral de receitas e despesas e a realização de contingenciamentos conforme a evolução efetiva do cenário macroeconômico. Não se constatou, portanto, afronta aos princípios da responsabilidade fiscal ou da transparência, pois os relatórios bimestrais informaram, de modo sistemático, as atualizações de parâmetros, estimativas e eventuais limitações de empenho.

12. Não há registro de trabalhos desta Corte que tenham apontado manipulações dolosas ou inconsistências de grande monta nas projeções de despesas previdenciárias que pudessem configurar artifício para o descumprimento de metas fiscais. Apontaram-se riscos de falhas em estimativas ou de frustração de receitas (a exemplo de alerta emitido por meio do Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário) em certos contextos, sem, contudo, caracterizar infração aos normativos fiscais.

13. No que tange a auditorias específicas sobre a fidedignidade dos dados utilizados pelo INSS na projeção de despesas previdenciárias, a unidade instrutora esclarece não haver, no momento, processo de fiscalização exclusivo para esse fim. Entretanto, a aferição das estimativas de despesas obrigatórias de maior relevância, como as previdenciárias, ocorre de forma bimestral e periódica, integrando os acompanhamentos da execução orçamentária e financeira da União; tais ações fornecem ao Congresso Nacional e à sociedade informações atualizadas sobre a consistência das projeções governamentais e eventuais correções necessárias.

14. Com base nas análises realizadas, conclui-se que as projeções de despesas previdenciárias de 2024 foram objeto de sucessivas revisões, amparadas em critérios técnicos, sem evidências de interferência política indevida ou manipulação que pudesse configurar irregularidade ou “pedalada fiscal”. A cada bimestre, os ajustes nos valores estimados foram comunicados por meio do RARDP, compatibilizando-se a execução orçamentária e financeira com os limites e metas fiscais em vigor.

15. A análise da execução orçamentária e financeira revela que, a partir de 2021, as despesas previdenciárias efetivamente pagas ultrapassaram sistematicamente os valores inicialmente previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), e, no período, a execução superou as dotações originais em R\$ 25,5 bilhões ao ano em média. Embora essa variação represente aumento percentual relativamente modesto em relação ao total da rubrica – conforme destacado anteriormente –, seu impacto absoluto é relevante, dada a elevada materialidade das despesas previdenciárias no orçamento federal; justamente por se tratar a Previdência de uma das maiores despesas obrigatórias da União, mesmo oscilações aparentemente pequenas podem comprometer substancialmente o planejamento orçamentário inicial.

16. A sistemática de revisão bimestral e de contingenciamento, devidamente observada no caso em exame, é pilar do ordenamento jurídico brasileiro, previsto na LRF e reforçado pela LC 200/2023, com vistas à manutenção do equilíbrio das contas públicas. Todavia, registra-se que os ajustes frequentes nas projeções de despesas, embora legítimos, recomendam atenção à elaboração de estimativas cada vez mais acuradas, sobretudo no Projeto de Lei Orçamentária Anual, sob pena de reduzir a credibilidade do processo orçamentário.

17. Considerando que o Tribunal mantém acompanhamento sistemático da gestão fiscal, tanto bimestral quanto anual, entendo que a SCN está integralmente atendida pelas informações ora

disponibilizadas, inexistindo medida adicional a ser adotada no presente momento, sem prejuízo das atividades contínuas de controle externo sobre a conformidade e a tempestividade das projeções de despesas e receitas.

18. As conclusões apresentadas nesta deliberação deverão ser encaminhadas ao presidente da CFFC/CD, Deputado Joseildo Ramos, e ao Deputado Evair Vieira de Melo, autor do requerimento, além de cientificar as unidades do Poder Executivo mencionadas, para conhecimento.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de abril de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 900/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.509/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

**9. Acórdão:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 140/2024/CFFC-P, baseada no Requerimento 173/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, que requer informações acerca das alterações de projeções de despesas previdenciárias no exercício de 2024 e da possível ocorrência de “pedalada fiscal”,

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 71, VII, da Constituição Federal, 38, I, da Lei 8.443/1992 e 4º, I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, juntamente com as do relatório e do voto que o fundamentam, ao Deputado Joseildo Ramos, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Deputado Evair Vieira de Melo, autor do requerimento em análise;

9.3. informar o teor desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

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

10. Ata nº 13/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/4/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0900-13/25-P.

## 13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**JORGE OLIVEIRA**

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**JHONATAN DE JESUS**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral

**TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO**

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.430/2025-GABPRES

Processo: 028.509/2024-2

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 07/05/2025

*(Assinado eletronicamente)*

CARLOS ALBERTO TEODORO CARVALHO

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