



Observatório da Oposição

2025

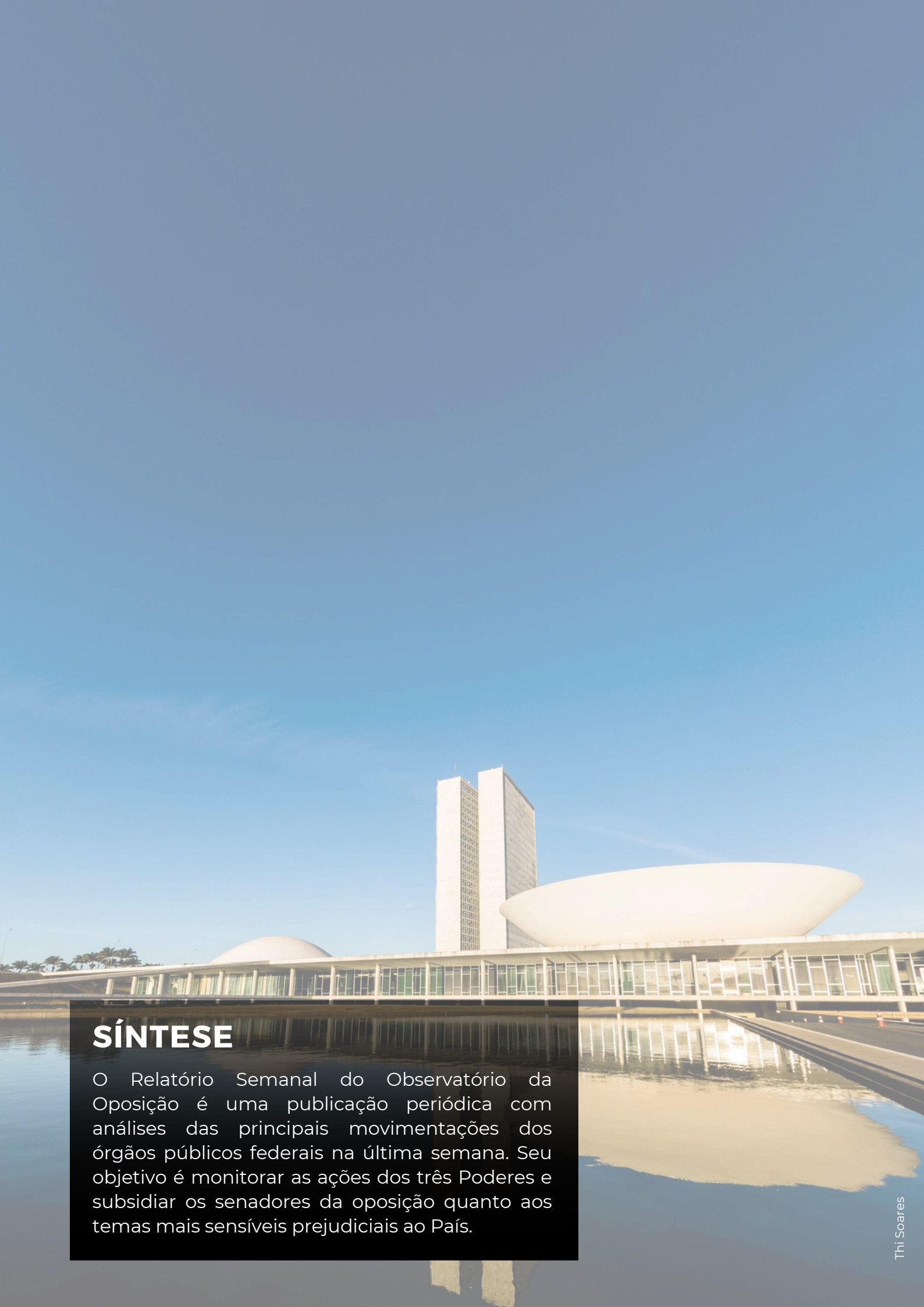
8 DE SETEMBRO • RELATÓRIO SEMANAL Nº 101



**Irresponsabilidade fiscal
mantém juros nas alturas e
trava o crescimento do PIB**

SENADOR
**ROGÉRIO
MARINHO**

SENADOR ROGÉRIO MARINHO
LIDERANÇA DA OPOSIÇÃO NO SENADO FEDERAL
ANEXO II, ALA TEOTÔNIO VILELA, GABINETE 11 - TEL.: (61) 3303 1221



SÍNTESE

O Relatório Semanal do Observatório da Oposição é uma publicação periódica com análises das principais movimentações dos órgãos públicos federais na última semana. Seu objetivo é monitorar as ações dos três Poderes e subsidiar os senadores da oposição quanto aos temas mais sensíveis prejudiciais ao País.

ÍNDICE

1

Página

ECONOMIA

Irresponsabilidade fiscal mantém juros nas alturas e trava o crescimento do PIB 01

Programa “Gás do Povo”: populismo bilionário de Lula transforma subsídio em palanque eleitoral 05

Para onde vai o nosso dinheiro? 11

A Alquimia Fiscal do Governo: como Lula usa ICTs para driblar o arcabouço 25

2

AGRO

Portaria do MAPA cria exigências ilegais e onerosas que ameaçam o transporte de animais 31





Irresponsabilidade fiscal mantém juros nas alturas e trava o crescimento do PIB

Resultados Gerais do PIB Brasileiro (2º tri/2025)

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil registrou crescimento de 0,4% no segundo trimestre de 2025 em relação ao trimestre anterior. Esse resultado evidencia uma desaceleração significativa em comparação ao desempenho do 1º trimestre, quando a economia havia avançado 1,3% impulsionada pelo agronegócio.



Do lado da demanda, o consumo das famílias continuou a crescer, mas em ritmo mais moderado (+0,5% no 2º tri, ante +1,0% no trimestre anterior) devido ao crédito mais restrito. Em contrapartida, o consumo do governo recuou 0,6% no trimestre, e os investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo) tiveram queda acentuada de -2,2% após forte alta no início do ano. No setor externo, as exportações aumentaram 0,7%, enquanto as importações caíram 2,9% em relação ao 1º tri, indicando contribuição positiva do setor externo para o PIB. Esse conjunto de resultados colocou o PIB brasileiro aproximadamente em R\$ 3,2 trilhões no 2º trimestre de 2025.

O que provocou a Queda de Ritmo?

Vários fatores explicam por que o crescimento perdeu fôlego no segundo trimestre. Em primeiro lugar, dissipou-se o impulso excepcional da Agropecuária que havia marcado o início do ano. No 1º tri, a agropecuária cresceu dois dígitos graças a safras recordes, mas no 2º tri o setor teve leve retração de -0,1%, devolvendo parte desses ganhos.

Além disso, as altas taxas de juros impulsionadas pelo descontrole fiscal começaram a cobrar seu preço, freando setores dependentes de crédito e reduzindo o ímpeto geral da demanda interna. Desde meados de 2024 o Banco Central vinha conduzindo uma política monetária bastante restritiva, e o efeito defasado desses juros elevados tornou-se mais evidente em 2025. Essa política inibe o crédito ao consumo e ao investimento, arrefecendo compras de bens duráveis e projetos de expansão empresarial. Como resultado, observou-se, por exemplo, o aumento da inadimplência e a desaceleração do consumo das famílias e forte queda nos investimentos produtivos, como indicado pelo recuo de -2,2% na FBCF.

Juros Elevados e Situação Fiscal: Entenda a Relação

Vale destacar o papel crucial da situação fiscal frágil do país na manutenção dos juros elevados, agravando o quadro de desaceleração. Analistas apontam que o risco de desequilíbrio das contas públicas – isto é, déficits elevados e dívida em alta – cria um ambiente de menor confiança, o que exige taxas de juros mais altas para controlar a economia e a inflação. Em outras palavras, a política monetária acaba tendo de compensar a falta de credibilidade fiscal.

No 1º semestre de 2025, o governo Lula implementou um novo Arcabouço Fiscal prometendo equilibrar as contas no médio prazo, mas sabe-se que o desenho do arcabouço foi pensado para permitir uma expansão sem paralelo dos gastos. Com déficits fiscais persistentes e flexibilização das regras fiscais, a dívida pública segue pressionada. Isso faz com que o Banco Central mantenha os juros básicos elevados por mais tempo, diante do receio de que políticas fiscais expansionistas desestabilizem os preços ou a confiança dos investidores.

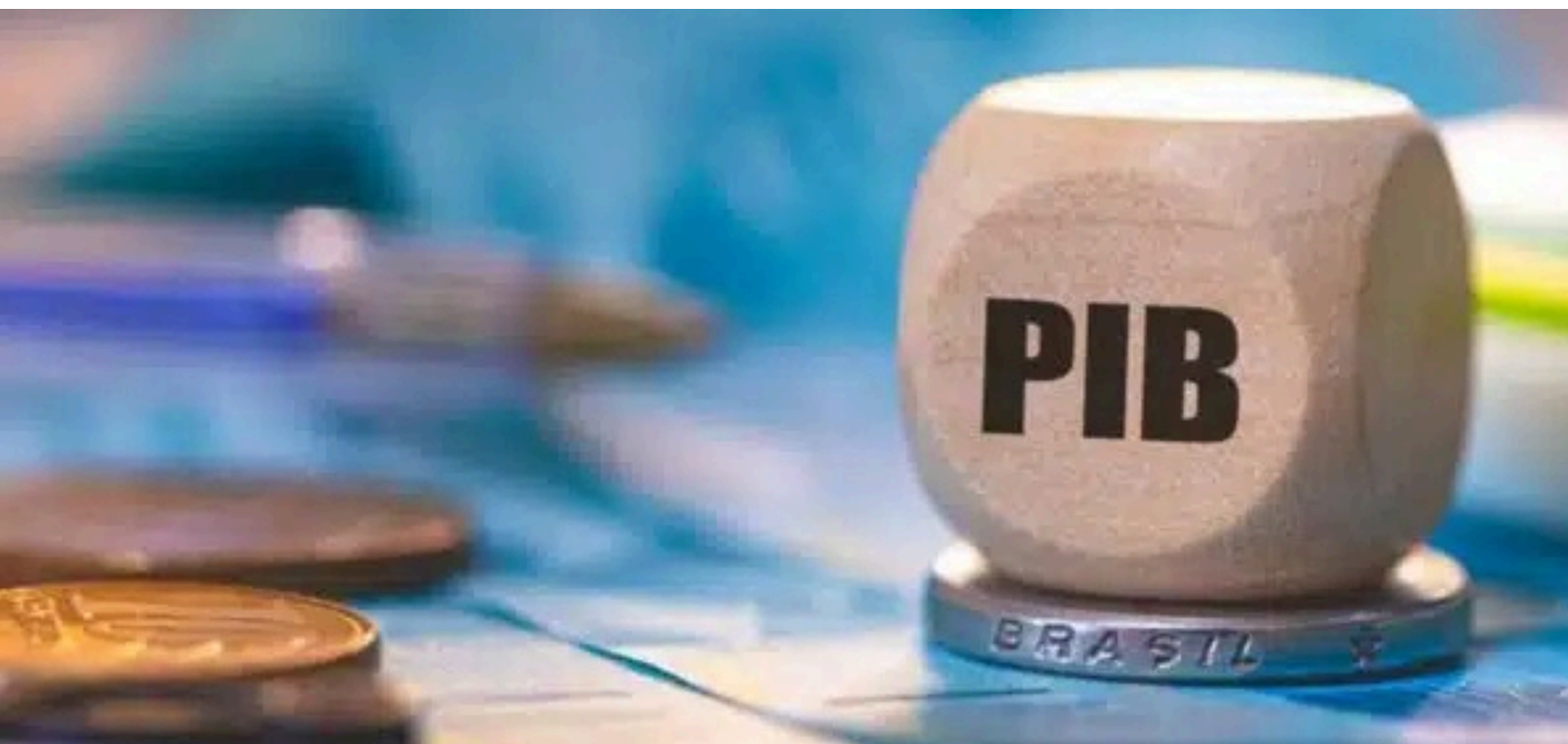
De fato, no 2º tri/2025 a taxa Selic permaneceu em 15% ao ano, um patamar extremamente restritivo e o mais alto das últimas duas décadas. O Comitê de Política Monetária (Copom) tem sinalizado que só iniciará cortes significativos nos juros quando houver convicção de estabilidade inflacionária e melhora do horizonte fiscal. Em suma, a “situação fiscal ruim” cria um círculo vicioso: mantém os juros altos, que por sua vez limitam o crescimento. Esse diagnóstico é compartilhado tanto por técnicos quanto por agentes de mercado – não por acaso, responsabilidade fiscal é vista como condição indispensável para o Brasil voltar a crescer de forma sustentável.

Desempenho Setorial: Panorama por Setor e Atividade

A desaceleração do PIB no 2º trimestre foi generalizada entre os principais setores da economia, embora com intensidades diferentes. A seguir, detalhamos o desempenho de cada grande setor e de atividades-chave como construção civil, infraestrutura, transportes e aviação:

- **Agropecuária:** Após impulsionar fortemente o PIB no início do ano, a agropecuária praticamente estagnou no 2º tri. O setor teve variação de -0,1% no trimestre, devolvendo parte do ganho excepcional de +12,3% observado no 1º trimestre. Alguns produtos importantes (soja, milho, café) já haviam colhido safras recordes no começo do ano, logo a contribuição agrícola se normalizou neste período. Ou seja, o bom momento do agro continua no comparativo anual, mas deixou de agregar crescimento trimestre a trimestre, tirando um “motor” que antes acelerava o PIB.
- **Indústria:** O setor industrial apresentou leve crescimento de +0,5% no 2º tri/2025, uma melhora em relação à estagnação do trimestre anterior. Porém, esse resultado foi bastante heterogêneo internamente. O destaque positivo ficou com as Indústrias Extrativas, que avançaram 5,4% graças ao aumento na extração de petróleo, gás e minério de ferro. Em contraste, a Indústria de Transformação (manufatureira) voltou a encolher (-0,5%), reflexo da demanda mais fraca por bens industriais e do encarecimento do crédito para capital de giro e investimentos.

- **Construção Civil:** A construção manteve-se em terreno ligeiramente negativo. Houve queda de -0,2% no 2º trimestre, segunda variação trimestral negativa seguida (no 1º trimestre já recuara cerca de -0,8%). Juros elevados impactaram diretamente a construção civil, setor intensivo em financiamentos tanto para empresas quanto para consumidores (financiamento imobiliário).
- **Infraestrutura (Utilidades básicas):** Dentro da indústria, as atividades de Infraestrutura de utilidade pública – como eletricidade, gás, água e saneamento – tiveram desempenho negativo no 2º trimestre. A categoria recuou -2,7% na comparação trimestral. Já em relação ao ano anterior, a queda chegou a -4,0%, influenciada pela piora das bandeiras tarifárias de energia elétrica e pela redução no consumo total de energia no período. Em outras palavras, houve menos geração/distribuição de energia e utilidades, possivelmente por conta de preços mais altos (tarifas) e clima favorável que reduziu a demanda. Esse resultado do setor de infraestrutura ajuda a explicar a perda de tração industrial, apesar de ser compensado parcialmente pelo boom da extração mineral mencionado.
- **Serviços:** No 2º tri/2025 os serviços avançaram +0,6%, ligeiramente acima da alta do trimestre anterior (+0,4%).



Programa “Gás do Povo”: populismo bilionário de Lula transforma subsídio em palanque eleitoral

Novo modelo ignora boas práticas do auxílio gás e acelera o tom eleitoreiro do governo

Explicação geral do novo Auxílio Gás

O Gás do Povo é o novo programa federal de subsídio ao gás de cozinha. Ele substitui o antigo Auxílio Gás (vale-gás em dinheiro) e triplica o número de beneficiários, passando de cerca de 5,4 milhões de famílias atendidas para 15,5 milhões de famílias (aproximadamente 50–60 milhões de pessoas) quando plenamente implementado. O objetivo declarado é combater a pobreza energética e garantir acesso universal ao gás de cozinha como item essencial, reduzindo o uso de lenha ou álcool por famílias vulneráveis.



Assim como o Auxílio Gás, o Gás do Povo atende famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) com renda familiar per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (R\$ 759), com prioridade às em extrema pobreza (renda $\leq$ R\$ 218, critério do Bolsa Família). Cada família tem direito a uma quantidade anual de botijões proporcional ao tamanho do núcleo familiar: 2 pessoas: até 3 botijões/ano; 3 pessoas: até 4 botijões/ano; 4 ou mais pessoas: até 6 botijões/ano.

Como funciona a retirada: Em vez de receber dinheiro, as famílias elegíveis retirarão o botijão diretamente em revendedoras de gás credenciadas. O beneficiário obtém um vale (voucher) – que pode ser digital (via aplicativo oficial), impresso (emitido em agências da Caixa ou lotéricas), ou associado ao cartão do programa / cartão do Bolsa Família – e apresenta esse vale em um ponto de venda participante para trocar pelo botijão cheio. O governo reembolsa diretamente a revendedora credenciada pelo valor de referência do botijão naquela região. As revendas participantes terão identidade visual padronizada indicando “Aqui tem Gás do Povo” em suas instalações, botijões e veículos.

Um aplicativo do Ministério do Desenvolvimento Social mostrará as revendas mais próximas do endereço da família e gerará o vale eletrônico. Em áreas onde não houver nenhuma revenda credenciada no município, as grandes distribuidoras (com $\geq 10\%$ de participação de mercado estadual) serão obrigadas a garantir a oferta do benefício ali, seja credenciando um ponto de retirada ou atendendo municípios vizinhos. Assim, busca-se cobertura nacional inclusive em localidades remotas.

Diferenças em Relação ao Auxílio Gás Anterior

O Gás do Povo traz mudanças importantes em comparação ao modelo anterior de auxílio gás (instituído em 2021). As principais diferenças são:

- **Forma do benefício:** Antes, o Auxílio Gás dos Brasileiros depositava um valor em dinheiro na conta da família a cada dois meses (valor equivalente a 100% ou 50% do preço médio de um botijão, dependendo do período). Esse dinheiro podia ser sacado e usado livremente. Agora, o benefício é concedido em espécie (o botijão físico), mediante voucher, acabando com o repasse em dinheiro. O governo argumenta que essa mudança garante que a ajuda seja usada exclusivamente para compra do gás, evitando que o recurso seja desviado para outras despesas familiares.

- Cobertura de famílias: apesar de não mudar os critérios de elegibilidade, o novo programa promete aumentar o público atendido. Enquanto o Auxílio Gás antigo atendia cerca de 5 a 5,6 milhões de famílias, o Gás do Povo pretende alcançar 15,5 milhões de famílias até março de 2026.
- Frequência e quantidade de botijões: No modelo anterior, todas as famílias recebiam o benefício a cada dois meses (6 vezes por ano) independentemente do tamanho familiar. Agora, a periodicidade é variável conforme a quantidade de membros: famílias maiores terão direito ao gás com mais frequência (até 6 botijões/ano, aproximando-se de um botijão bimestral), enquanto famílias pequenas receberão menos (3 botijões/ano, aproximadamente um a cada 4 meses).
- Valor e preço de referência: Antes, o Auxílio Gás pagava um valor nacional uniforme. Com o Gás do Povo, o valor de referência do botijão será regionalizado – os ministérios de Minas e Energia e da Fazenda definirão um preço de referência em cada UF, usando dados da ANP, para refletir diferenças regionais de impostos e logística.
- Controle e transparência: O governo afirma que a entrega direta do produto permitirá maior controle e redução de fraudes. No modelo antigo, por ser dinheiro depositado em conta conjunta com Bolsa Família, havia dificuldade em rastrear se o valor foi efetivamente gasto com gás ou mesmo risco de pagamentos indevidos. Agora, cada voucher tem identificação e só pode ser trocado por um botijão em ponto credenciado, fechando o ciclo.

Custo do Programa e Impacto Orçamentário

Uma questão central é o custo fiscal do Gás do Povo. Com a ampliação do público e gratuidade do botijão, o programa terá um gasto significativamente maior que seu antecessor. Segundo dados do governo, já estão previstos R\$ 3,57 bilhões na LOA de 2025 para iniciar a implementação, e cerca de R\$ 5,1 bilhões para 2026 quando o programa estiver em pleno funcionamento. Estimativas indicam que o impacto anual pode variar de R\$ 5 a 6 bilhões por ano para atender às 15,5 milhões de famílias com até ~65 milhões de botijões subsidiados. Em comparação, o Auxílio Gás anterior tinha um orçamento em torno de R\$ 3,7 bilhões/ano para ~5,5 milhões de famílias. Ou seja, o novo programa representa um incremento substancial de despesa pública.

Inicialmente, o governo buscou custear o programa fora do orçamento. No entanto, órgãos de controle como o TCU alertaram para riscos fiscais nessa manobra, e a versão final adotada foi custear 100% do programa dentro do Orçamento Geral da União.

Problemas Potenciais e Críticas à Medida

Embora o mérito social do programa seja amplamente reconhecido, o Gás do Povo tem sido acompanhado de questionamentos técnicos e críticas em diversos pontos. Destacam-se:

- **Aumento do custo e foco paliativo:** Como mencionado, o gasto público subirá para R\$ 5 a 6 bilhões por ano. Oposição e analistas liberais criticam o peso fiscal e o momento eleitoral da medida, acusando o governo de usar o programa como política populista pré-eleitoral para angariar apoio das camadas mais pobres. Argumenta-se que, em vez de solucionar as causas do preço alto do gás (como carga tributária ou margens de distribuição), o governo está cobrindo o sintoma com subsídio direto, o que não é sustentável a longo prazo nem melhora a eficiência do mercado. De fato, críticos apontam que o programa é paliativo, já que não reduz a estrutura de custos do GLP. Por exemplo, impostos estaduais e margem de revenda continuam elevando o preço comercial do botijão.
- **Risco de revenda de vouchers no mercado informal:** Uma preocupação levantada por especialistas é que, embora o benefício seja intransferível por regra, na prática poderá surgir um mercado paralelo de troca/venda de vales-gás. Ou seja, *se um beneficiário estiver precisando de dinheiro para outra urgência, ele pode vender seu voucher ou mesmo o botijão recebido com desconto (deságio) para obter dinheiro vivo.* Esse comportamento já foi observado em outros programas com benefícios in natura ou vale. Contudo, a fiscalização desse uso é difícil e após retirar o botijão, nada impede fisicamente que alguém o repasse a terceiros. Uma vantagem do modelo anterior é que o repasse em dinheiro permitia que a família fizesse uma escolha consciente de quais produtos eram mais necessários, em vez de se direcionar o consumo para o gás em si.
- **Paralelo com fraudes no Farmácia Popular:** Em termos de execução da política com o uso da rede privada para entrega direta de botijões, algumas situações podem levar a fraude e prejuízos aos cofres públicos. Por exemplo, se traçarmos um paralelo entre o novo modelo de fornecimento de gás, que prevê o cadastramento de redistribuidoras de botijões, com o programa Farmácia Popular do Brasil (FPB), podemos afirmar que a nova política pode enfrentar os mesmos desafios. Diversas ações da polícia federal e do Tribunal de Contas dão conta de fraudes no Farmácia Popular. O FPB se utiliza da rede privada de farmácia para distribuir gratuitamente medicamentos à população brasileira (antes o programa previa a possibilidade de coparticipação do cidadão),

mediante credenciamento de pessoas jurídicas interessadas em participar do programa. As fraudes vêm ocorrendo com o registro de vendas fictícias de medicamentos, com o uso indevido de dados de pacientes e empresas fantasmas. Isso porque, o governo, mesmo em um programa com mais de vinte anos de criação (Lula I), não foi capaz de implementar processos de “controles preventivos e detectivos para mitigar a ocorrência de fraudes (primeira linha de defesa) e a gestão de riscos e os controles internos de forma sistemática, estruturada e oportuna (segunda linha de defesa)”, segundo Acórdão 307-2023 – Plenário, que monitora o programa.

- **Atuação de grupos criminosos em regiões controladas:** Outro ponto de discussão é o risco de interferência do crime organizado na distribuição de gás subsidiado. Em algumas áreas, milícias e facções controlam a venda de botijões de gás – impondo monopólio e preços abusivos aos moradores. Na prática, pode haver novas tentativas de cooptação: por exemplo, criminosos locais poderiam exigir que os beneficiários retirem os botijões e repassem a eles, ou assumir o controle de algum ponto de revenda credenciado no território que dominam. Há também o risco de furto/roubo de vouchers digitais por quadrilhas interessadas em trocar vales por botijões e revendê-los no mercado negro.
- **Logística e cobertura em áreas remotas:** Alguns críticos questionam dificuldades logísticas para o Gás do Povo alcançar efetivamente todos os rincões do país. A infraestrutura de distribuição de GLP é ampla, mas a última milha pode ser problemática em comunidades isoladas onde não existem muitos pontos de venda formais.

Contexto Político e Uso Eleitoral do Programa

O lançamento do Gás do Povo ocorreu com grande destaque político. O presidente Lula fez questão de lançar o programa em um evento público numa comunidade carente (Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte), cercado de moradores, aliados políticos e imprensa. Esse cenário não foi por acaso: Minas Gerais é um estado-chave politicamente, e o evento contou com a presença do ministro Alexandre Silveira (articulador do projeto e quadro importante do PSD-MG) e do presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD-MG), potencial candidato ao governo de MG com apoio do PT. O governador Romeu Zema (Novo), adversário político, não compareceu, sublinhando o caráter politizado da cerimônia.

Em tom de palanque, Lula criticou seus opositores – chegando a ironizar o uso das cores verde-e-amarelo por eles e declarando “*meu sangue é vermelho, nem barata tem sangue amarelo*”. Também mencionou que os dois primeiros anos de governo foram de reconstrução e agora, às vésperas das eleições, seria hora de colher resultados e mostrar ao povo as entregas feitas. Ou seja, o presidente explicitamente vinculou o programa a uma vitrine de governo e uma “colheita” política, deixando claro o intuito de capitalizar o feito social em dividendos eleitorais.

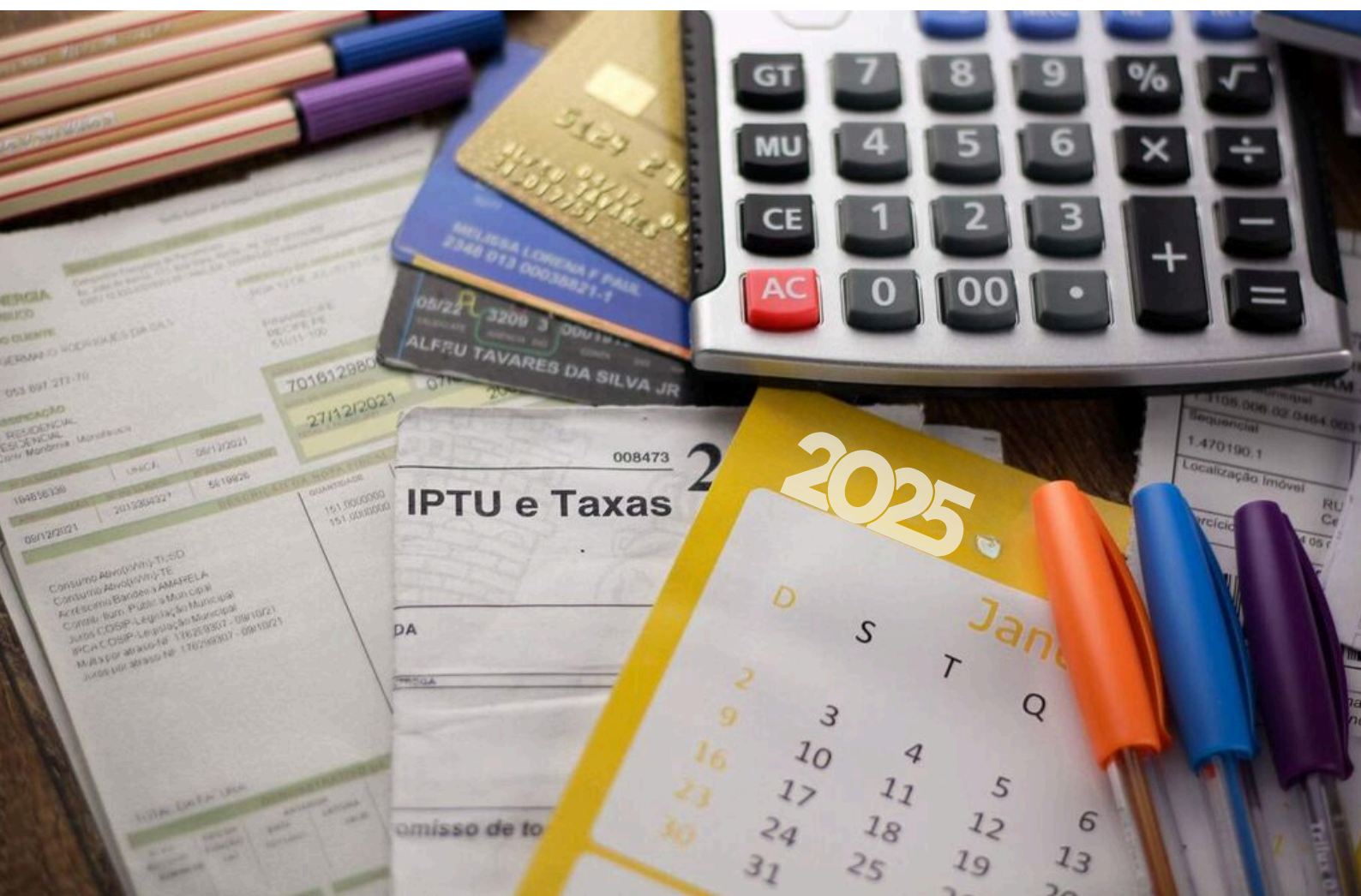
A oposição enxergou o mesmo – já no dia do anúncio, parlamentares de partidos rivais acusaram Lula de usar a máquina pública para fins eleitorais, dadas as proximidade das eleições municipais de 2024 e principalmente da sucessão presidencial de 2026. O nome “Gás do Povo” e a massificação do benefício são vistos pelos críticos como uma estratégia para reforçar a popularidade do governo junto aos mais pobres, tradicional base do lulismo. De fato, analistas políticos apontam que este programa, junto com a isenção de IR para quem ganha até 5 mil e a tarifa social de energia ampliada, formam o pacote de bandeiras sociais que o Planalto pretende ostentar até 2026.



Para onde vai o nosso dinheiro?

Um passeio pela composição do gasto público primário federal e pelos desafios nas principais categorias de gasto em busca de eficiência e contas equilibradas. Vamos olhar também como evoluiu o gasto nessas categorias nos últimos dois anos.

O debate sobre o gasto público na sociedade brasileira será mais sensato e eficaz quanto maior for o conhecimento público sobre a composição do gasto. O cidadão brasileiro acredita, com razão, que paga muito imposto e não recebe serviços de qualidade do Estado. O cidadão também acredita que o dinheiro público é consumido pelos altos salários do funcionalismo público e pela corrupção.



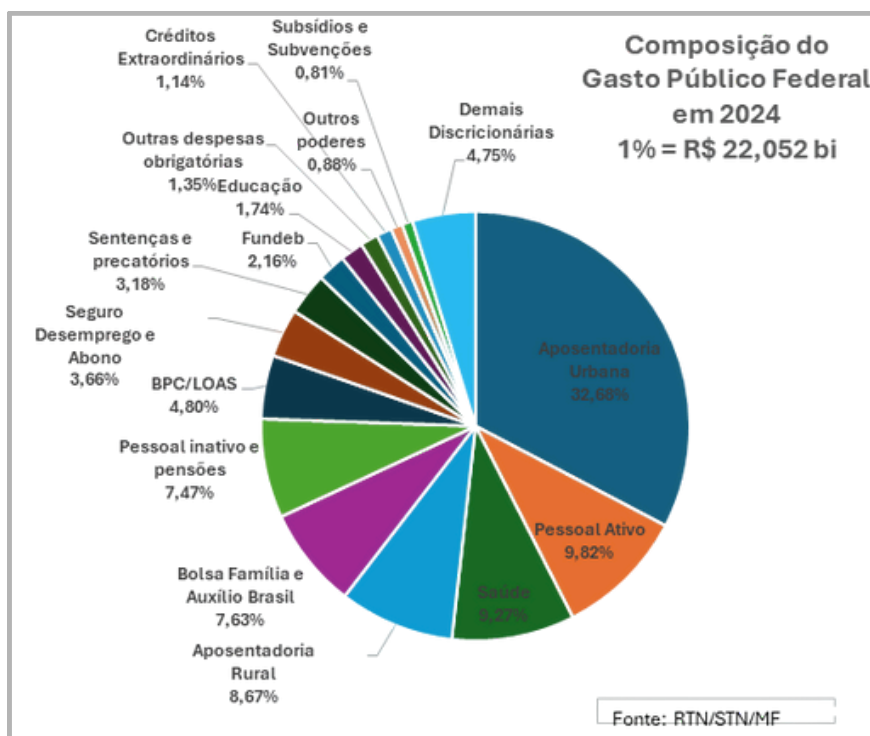
De fato, há altos salários no serviço público que são injustificáveis. Isso deve ser combatido por uma questão de moralidade e justiça, mas esses salários não correspondem a um percentual relevante do gasto público total. Em 2024, a soma de todos os salários federais, altos e baixos, justos e injustos, dos servidores ativos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público correspondeu a 9,82% da despesa primária da União. É o segundo maior item de gasto, ficando bem atrás das despesas com as aposentadorias de trabalhadores das cidades, que respondeu por 32,68% do gasto.

É certo também que nos Estados e municípios, que executam as políticas de educação, saúde e segurança pública mais perto da população, a parcela do gasto com pessoal no orçamento é bem maior. As estatísticas disponíveis correlacionam os gastos com pessoal de Estados e municípios com a sua Receita Corrente Líquida. Os percentuais da folha em relação a essa receita variam de 45% a 70%. É natural, posto que Estados e municípios arcam com os salários de professores, médicos, enfermeiros, outros profissionais da saúde, policiais civis e militares. São contingentes expressivos de servidores que entregam políticas públicas essenciais à população.

A corrupção é um câncer na sociedade brasileira e, como tal, deve ser combatida. Ela conduz à má-alocação do recurso público e contribui para a escassez de recursos para o apoio público a quem mais precisa. Gera também um ambiente de negócios nefasto ao investimento. Corrupção é crime, é uma vergonha e ponto final. Entretanto, não se sabe quanto do gasto público é consumido pela corrupção, pois é algo que é feito às escondidas.

Como se verá nas próximas páginas, a maior parte do gasto público federal corresponde a políticas sociais, sobretudo às políticas de transferência de renda, como a previdência e a assistência social. Também se verá que tão grave quanto a corrupção, ou talvez mais, são as fraudes nessas políticas.





Para este trabalho, dividimos o gasto público em 16 categorias. Abordamos o gasto com: as aposentadorias dos trabalhadores urbanos; o pessoal ativo da União; a saúde; as aposentadorias rurais; Bolsa Família; pessoal inativo da União; BPC; Seguro-Desemprego e Abono Salarial; sentenças e precatórios; Fundeb; educação; outras despesas obrigatórias; créditos extraordinários; outros Poderes; subsídios e subvenções; e com as demais despesas discricionárias.

Para cada categoria, mostramos o percentual do gasto primário total a que elas corresponderam em 2024, considerando os valores correntes daquele ano. Em seguida, informamos como os gastos evoluíram em termos reais, descontando o efeito da inflação, nos anos de 2023 e 2024. Para tanto, comparamos o gasto de 2024 com o gasto de 2022, utilizando valores constantes de junho de 2025. Por fim, exploramos quais os principais desafios enfrentados pelo Estado brasileiro dentro de cada uma das categorias de gasto para a obtenção de uma despesa pública mais eficiente, uma melhor qualidade do gasto e contas equilibradas.

Aposentadoria urbana

A aposentadoria dos trabalhadores urbanos corresponde ao maior item do gasto federal. Foi 32,68% do gasto primário em 2024, ou R\$ 720,7 bilhões. No biênio 2023-24, essa despesa cresceu R\$ 56,7 bilhões em termos reais. Surpreendentemente, não foi o item com o maior crescimento de gasto, ficando atrás do crescimento dos gastos com o Bolsa Família e com a saúde.

Nessa categoria de gasto também estão incluídos os gastos com o auxílio-doença, com a aposentadoria por invalidez e outros gastos da política previdenciária. Não estão, entretanto, incluídos os gastos com precatórios, que foram tratados em categoria separada.

O maior desafio do gasto previdenciário é que a população brasileira está envelhecendo. Temos mais brasileiros idosos e vivendo mais tempo depois de aposentados. Ao mesmo tempo, a população de jovens, cujo trabalho sustenta os aposentados, não cresce na mesma proporção. A Reforma da Previdência de 2019 tentou endereçar esse desequilíbrio com a definição da idade mínima de aposentadoria, da ampliação do tempo de contribuição e outras medidas.

O salário-mínimo é também o benefício mínimo da previdência e corresponde à maioria das aposentadorias e pensões. Assim, aumentos acima da inflação concedidos ao salário-mínimo impactam diretamente o gasto da previdência, determinando um aumento real nessa despesa.

Mas, há outros desafios tão ou mais graves. As fraudes na concessão das aposentadorias são volumosas e estão ficando cada vez mais sofisticadas. São perpetradas inclusive por hackers e quadrilhas de crimes cibernéticos. Também são elevadas as fraudes e a judicialização na concessão de benefícios por incapacidade, como as aposentadorias por invalidez e o auxílio-doença.

Pessoal ativo da União

Pessoal ativo corresponde aos gastos com salários, subsídios e benefícios dos servidores públicos civis e militares, de todos os Poderes, que estão em atividade. Em 2024, esse foi o segundo maior item de despesa, com 9,82% do gasto primário, ou R\$ 216,6 bilhões. No biênio 2023-24, essa despesa cresceu R\$ 11,1 bilhões em termos reais.

Um dos desafios do gasto com pessoal ativo são os altos salários que algumas poucas carreiras conseguem auferir, inclusive burlando o teto constitucional de remuneração. Também é desafiador aumentar a eficiência desse gasto, conciliando a necessidade do serviço público e da gestão pública com a necessidade de reduzir despesas. Há áreas que tem mais servidores do que precisam e áreas com falta de servidores. A estabilidade do servidor é uma faca de dois gumes. Por um lado, certas carreiras precisam de estabilidade para realizarem sua missão pública, de maneira isenta, imparcial e corajosa, sem se sujeitarem a ameaças ou retaliações. Mas há carreiras em que a estabilidade serve apenas para proteger aqueles servidores que não cumprem o seu papel.

Saúde

O terceiro maior gasto nessa classificação é o gasto com a saúde. Em 2024, correspondeu a 9,27% do gasto primário, ou R\$ 204,4 bilhões. Foi ainda o gasto com o segundo maior crescimento no biênio 2023-24, R\$ 57,3 bilhões em bases reais. O gasto com a saúde se concretiza em sua maior parte através de transferências para Estados e municípios, que executam a política pública junto à população. Nesse gasto, se incluem os investimentos em infraestrutura da saúde e emendas parlamentares.

O envelhecimento da população e o aparecimento de medicamentos e tecnologias médicas cada vez mais caros e sofisticados colocam pressão para a expansão desse gasto. Um dos grandes desafios é alocar com eficiência os recursos da saúde, evitando que recursos fiquem empoeirados ou sejam desperdiçados em certas áreas enquanto em outras áreas se enfrenta escassez. É preciso atender adequadamente as demandas de tratamento de média e alta complexidade, sem deixar faltar recursos para a atenção básica.

Preocupa o crescimento da judicialização da compra de medicamentos muito caros, que não fazem parte da lista de medicamentos elegíveis do SUS. De acordo com estudo do IPEA, em 2024, o Ministério da Saúde teve despesa de R\$ 3,2 bilhões relacionada às demandas judiciais de medicamentos.

Registre-se, por fim, que o gasto com a saúde obedece ao piso constitucional de 15% da Receita Corrente Líquida. Sempre que a receita primária tiver ganhos reais, a despesa com a saúde necessariamente terá também. Essa regra voltou a vigorar após a revogação do teto do gasto em 2023. Como esse piso é elevado, o gasto com a saúde que seria teoricamente discricionário (quando o governo tem a opção de não executar), torna-se quase que totalmente obrigatório (o governo tem que executar).

Aposentadoria rural

O quarto maior gasto foi a aposentadoria rural, a aposentadoria dos trabalhadores do campo. Respondeu por 8,67% do gasto, ou R\$ 191,3 bilhões. Foi o gasto com o quinto maior crescimento, subiu R\$ 20,6 bilhões, em termos reais, no biênio 2023-24. Apesar de a população do campo ter decrescido nas últimas décadas, esse gasto voltou a subir no atual governo. Nos quatro anos do governo Bolsonaro, seu crescimento foi mais modesto, de R\$ 8,1 bilhões (em reais de junho/25).

O agricultor familiar, o pescador artesanal e o extrativista, todos em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, são considerados segurados especiais. Com a idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, podem requerer a aposentadoria rural de um salário-mínimo, sem necessidade de comprovar contribuição à Previdência. Basta comprovar ter trabalhado no campo por 15 anos. Essa comprovação pode ser feita com declaração de sindicato de trabalhadores rurais.

As regras de elegibilidade e admissibilidade mais frouxas desse benefício o tornou bastante suscetível a fraudes. O fato de a aposentadoria rural não requerer contribuição para os segurados especiais torna esse benefício essencialmente assistencial, apesar de formalmente ser previdenciário.

Bolsa Família

O quinto maior gasto foi o Bolsa Família. Respondeu por 7,63% do gasto total, ou R\$ 168,2 bilhões. Foi, no biênio 2023-24, o gasto que mais cresceu em termos reais, R\$ 75,8 bilhões (75% de crescimento real em dois anos).

São elegíveis para seu benefício famílias com renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 218. Entre 19 e 20 milhões de famílias são beneficiadas pelo programa, o que abrange em torno de 50 milhões de brasileiros, ou 23% da população. A admissão de todas as famílias que preenchem os requisitos para entrar no programa não é obrigatória e existe fila de espera. Isso depende de disponibilidade orçamentária, mas o orçamento do Bolsa Família não é passível de contingenciamento. Portanto, se a família foi admitida, receberá seu benefício.

O programa é suscetível a fraudes, sobretudo por meio da sub-declaração de renda, seja por meio da omissão de membros da família com renda ou da omissão de rendas informais. A flexibilização das regras para admissão de moradores de rua, que não declaram endereço nem núcleo familiar, também facilita fraudes e requer maior controle por parte dos gestores do programa.

Pessoal inativo da União e suas pensões

Pessoal inativo e pensões corresponde às aposentadorias e pensões de servidores públicos civis estatutários e militares. São os participantes do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos. Foi o sexto maior gasto, 7,47% do total, ou R\$ 164,6 bilhões. No biênio 2023-24 houve um pequeno decréscimo nesse gasto, caiu R\$ 569,5 milhões.

Os problemas com esse gasto consistem no fato de que muitos dos servidores que adquiriram o benefício não contribuíram para o regime previdenciário e muitos servidores se aposentaram com benefícios iguais a seus salários e com idade abaixo dos 60 anos. Entretanto, as diversas reformas na previdência dos servidores endereçaram essas questões. Os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas já há vários anos contribuem para o regime. Boa parte dos servidores atuais ainda no Regime Próprio já não se aposentam mais com salários integrais. A regra de idade mínima de aposentadoria para o servidor público agora é a mesma para o trabalhador do Regime Geral. Desde 2013, os servidores que tomam posse no serviço público federal já não podem mais aderir ao Regime Próprio, eles já aderem automaticamente ao Funpresp, o fundo de previdência complementar dos servidores. Depois da Reforma da Previdência de 2019, a contribuição do participante do Regime Próprio foi elevada, assim como o tempo de contribuição requerido para a aposentadoria. Muitos migraram espontaneamente para o Funpresp quando a legislação abriu janelas de oportunidade.

Benefício de Prestação Continuada

O BPC, Benefício de Prestação Continuada, é talvez o problema fiscal mais complexo do Brasil. Trata-se de um benefício criado pela Constituição de um salário-mínimo mensal pago a idosos com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiências de qualquer idade. Em ambos os casos, essas pessoas devem comprovar não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. A legislação estabeleceu como critério para a concessão do benefício uma renda familiar per capita igual ou inferior a um quarto do salário-mínimo. Mas, há anos, o STF decidiu que o critério renda não é suficiente para definir a elegibilidade. Desde então, milhares de benefícios são concedidos pela via judicial a pessoas com famílias com renda per capita que excedem esse limite. Há também uma regra que exclui benefício já concedido para um idoso da família do cálculo da renda familiar para a concessão do benefício para outro idoso. Os critérios de elegibilidade de pessoas com deficiência nunca ficaram claros o suficiente e também são alvos de judicialização.

O BPC também é sujeito a fraudes, principalmente em razão do valor elevado do benefício. Há muitos casos de omissão de renda familiar ou de pessoas do núcleo familiar com renda. Há fraudes cibernéticas no sistema de concessão.

O benefício mensal de um salário-mínimo para os idosos, sem necessidade de contribuição prévia ao Estado ou comprovação de tempo de trabalho, desestimula autônomos a contribuírem com base em um salário-mínimo para o Regime Geral da Previdência.

O BPC respondeu, em 2024, por 4,8% do gasto primário, ou R\$ 105,8 bilhões. No biênio 2023-24, esse gasto subiu R\$ 23,3 bilhões. Foi o quarto gasto com maior crescimento real no período. Em 2025, o BPC atende em torno de 6,2 milhões de pessoas. Já se gasta mais com o BPC do que com o conjunto do que chamamos de Demais Despesas Discricionárias, que vamos tratar por último, pois elas ficam com o que resta do orçamento depois das despesas obrigatórias.

Seguro Desemprego e Abono Salarial

O oitavo maior gasto foi a combinação de Seguro Desemprego e Abono Salarial, ambos pagos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esse fundo é formado pela arrecadação do PIS, por juros pagos sobre a aplicação de seus recursos e por aportes do Tesouro Nacional, quando necessários. Em 2024, essa despesa respondeu por 3,66% do gasto total, ou R\$ 80,6 bilhões. Desse total, R\$ 28,3 bilhões corresponderam ao Abono. O gasto com Abono e Seguro Desemprego subiu R\$ 10,8 bilhões no biênio 2023-24.

Alguns governos já tentaram acabar com o Abono, ou pelo menos reformá-lo, mas os resultados sempre foram muito limitados ou nenhum. Trata-se de um benefício que fazia algum sentido quando foi criado, quando o salário-mínimo tinha um baixo poder de compra. Porém, atualmente, faz pouco sentido. Isso ilustra bem a necessidade de parcimônia e cautela na decisão de criar novos benefícios, pois uma vez criado, dificilmente será extinto. O Abono paga um salário-mínimo por ano ao empregado com renda mensal igual ou inferior a dois salários-mínimos. Ou seja, é um benefício caro pago a quem já tem emprego e renda. Recentemente, o Congresso aprovou PEC com o intuito de reduzir ao longo dos próximos anos o limite de renda de elegibilidade ao Abono de dois salários-mínimos para 1,5 salário-mínimo. O Abono é mais uma despesa, junto com previdência urbana e rural e o BPC, que tem aumento real quando se dá aumento acima da inflação ao salário-mínimo.

O gasto com o Seguro-Desemprego também é sensível aos aumentos do salário-mínimo. Trata-se também de um benefício sujeito a fraudes, sobretudo à simulação de vínculo empregatício e posterior demissão. Entretanto,

as fraudes que mais têm chamado atenção no Seguro-Desemprego correspondem ao seguro defeso, com a profusão de falsos pescadores. Também há inadequações, como os defesos em açudes. Em 2024, o seguro defeso custou R\$ 4,4 bilhões.

Sentenças e precatórios

Sentenças e precatórios ficaram em nono lugar. Foram R\$ 70 bilhões em 2024, ou 3,18% do total. Trata-se de despesas decorrentes de decisões do judiciário em desfavor da União. São ordens para a União pagar empresas, pessoas físicas e até outros entes subnacionais. Em geral, decorrem da avaliação do judiciário de que uma política pública ou uma decisão de gestor público não cumpria a lei ou a Constituição, inclusive em momentos muito distantes no tempo. Essas despesas incluem também os precatórios relativos a benefícios previdenciários, remuneração de servidores, BPC e Seguro-Desemprego e Abono.

Desde a década passada, essas despesas vêm crescendo ano após ano, mas explodiram a partir de 2022. Desde então, propostas de alterações constitucionais têm sido apresentadas para lidar com isso, ora se postergando o pagamento dos precatórios ou permitindo fazer encontros de contas com dívidas que o detentor tenha com a União, ora se buscando retirar seus gastos do limite de despesas e meta de primário.

Há quem diga que o aumento das despesas com precatórios decorreu de uma maior agilidade do judiciário após a introdução dos processos eletrônicos. Mas há indícios também de ativismo judicial nesse fenômeno. No biênio 2023-24, essa despesa cresceu R\$ 7,3 bilhões.

Fundeb

A décima maior despesa foi a contribuição da União para o Fundeb. Respondeu por 2,16% do total, ou R\$ 47,5 bilhões. No biênio 2023-24, os dispêndios da União com o Fundeb subiram R\$ 12,3 bilhões em termos reais. Foi o sexto gasto que mais cresceu no período.

O Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é o principal mecanismo de financiamento da educação básica pública no Brasil. Ele reúne recursos provenientes de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, além de uma complementação da União, que busca reduzir desigualdades no financiamento educacional entre diferentes regiões e redes de ensino.

Antes de 2020, a União complementava o fundo com 10% do valor aportado por Estados e municípios. Em razão de emenda constitucional aprovada em 2020, essa contribuição aumentou gradativamente nos últimos anos. Em 2025, ela é de 21% e a partir de 2026 será de 23%. O repasse ao Fundeb é excepcionalizado do limite de despesas do novo arcabouço fiscal.

Educação

O gasto com a educação vem logo em seguida. Corresponde aos investimentos e custeio do Ministério da Educação, das universidades e institutos federais de educação tecnológica. Com esse orçamento também se financia uma miríade de programas de educação básica, tecnológica e superior. Pode-se mencionar os programas da merenda escolar, do livro didático, de transporte escolar, dentre outros.

Não se inclui nesse gasto a folha com professores e profissionais da educação das universidades e institutos federais, pois esses valores já estão incluídos no gasto com pessoal ativo da União, já abordado anteriormente. As despesas de pessoal da educação federal responderam em julho de 2025 por 53% do gasto de pessoal civil do Poder Executivo, ou 26,2% de todo o gasto de pessoal ativo da União, incluindo civis e militares e servidores dos demais Poderes.

O gasto com educação também tem mínimo constitucional, mas esse mínimo é realizado através do pagamento dos salários do pessoal da educação. Assim, o orçamento do MEC e seus órgãos vinculados torna-se majoritariamente discricionário, sujeito a contingenciamentos. É o primeiro dos gastos aqui relacionados que estão sujeitos a contingenciamento para cumprimento da meta de primário.

O gasto com a educação em 2024 correspondeu a 1,74% do gasto, ou R\$ 38,4 bilhões. No biênio 2023-24, esse gasto cresceu R\$ 9,3 bilhões em termos reais. Foi o nono gasto em crescimento.

Outras despesas obrigatórias

Em décimo segundo lugar aparece as outras despesas obrigatórias, que responderam por 1,35% do gasto, ou R\$ 29,7 bilhões. Corresponde a um conjunto de despesas obrigatórias de menor impacto, mas não sujeitas a contingenciamento. Pode-se citar: as despesas com fabricação de cédulas e moedas; a compensação dos Estados por perda de arrecadação de ICMS com a exportação (Lei Kandir);

alguns benefícios pagos a pessoas por conta de legislações especiais; as despesas com o fundo constitucional do Distrito Federal, por meio do qual a União paga salários de servidores da segurança pública do DF e ações na área de saúde e educação; dentre outras despesas obrigatórias. Poderíamos ter colocado nesse item o impacto no resultado primário das inadimplências com o FIES, mas preferimos inserir isso no gasto com a educação. Por outro lado, incluímos aqui o conjunto de despesas obrigatórias com controle de fluxo espalhadas por diversos ministérios. Elas responderam por R\$ 9,6 bilhões em 2024.

Esse item foi um dos poucos que experimentou decréscimo de despesa no biênio 2023-24, uma redução de R\$ 12,1 bilhões em bases reais. Isso se deveu basicamente à queda dos dispêndios na rubrica apoio financeiro a municípios e Estados.

Créditos extraordinários

Os créditos extraordinários foram a décima terceira maior despesa. Responderam por 1,14% do gasto, ou R\$ 25,2 bilhões. Segundo a Constituição, “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. Entretanto, essa definição tem sido flexibilizada ao longo dos tempos. Créditos extraordinários são abertos por Medida Provisória e não são contabilizados para o limite de despesas. Recentemente, tem se tornado hábito do governo propor ou pedir também sua exclusão da contabilização da meta de resultado primário. Na comparação entre 2024 e 2022, entretanto, verifica-se uma queda de R\$ 27,6 bilhões em termos reais nos dispêndios relacionados aos créditos extraordinários.



Outros Poderes

As despesas de custeio e investimentos dos outros Poderes (Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e Defensoria Pública) totalizaram R\$ 19,4 bilhões, ou 0,88% do total. No biênio 2023-24, esse gasto cresceu R\$ 3,3 bilhões em termos reais. Os Poderes têm autonomia orçamentária, elaboram e executam seus orçamentos dentro do limite de despesas de cada um.

Subsídio e subvenções

Em décimo quinto lugar aparecem os subsídios e subvenções. Foram R\$ 17,85 bilhões, ou 0,81% do gasto. Em 2023-24 esse gasto subiu R\$ 1,1 bilhão em termos reais. Ele inclui um conjunto de programas de apoio à atividade econômica, destacam-se as equalizações de taxas de juro pagas no âmbito do Plano Safra, o Pronaf e as garantias do Proagro. Quanto maior a taxa Selic, maior a necessidade de equalizações de taxas de juro.

Demais despesas discricionárias

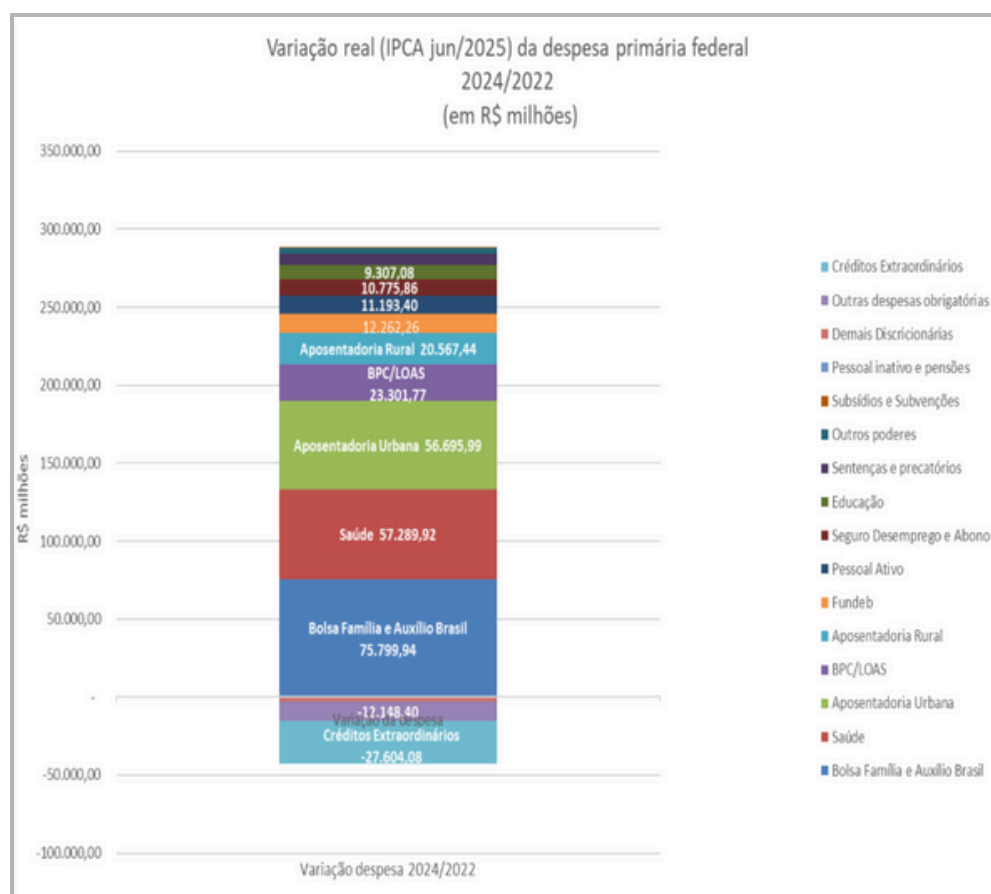
Por fim, restam as demais despesas discricionárias. Elas responderam por 4,75% do gasto, ou R\$ 104,8 bilhões em 2024. Correspondem ao conjunto de todas as outras despesas orçamentárias não mencionadas anteriormente. São centenas de itens de despesa para, comparativamente, um espaço bem menor de recursos. Elas ocupam o espaço que resta depois das despesas obrigatórias, ficando comprimidas entre essas e o limite de despesas primárias que substituiu o teto do gasto. Como se viu aqui, as despesas obrigatórias não param de crescer. Enquanto isso, no biênio 2023-24, as demais despesas discricionárias caíram R\$ 2,4 bilhões em termos reais. Não caíram ainda mais por conta da elevação no teto do gasto aprovada no final de 2022, para valer em 2023, e do aumento real do limite de despesas em 2024, permitido pelo novo arcabouço fiscal.

Dentro dessas despesas está todo o custeio da Administração Pública Federal, os gastos e investimentos em infraestrutura e uma diversidade de programas de menor monta. Cabe lembrar que aqui se inclui o custeio e os investimentos das Forças Armadas, da Polícia Federal e da PRF, os esforços de combate ao crime organizado, os investimentos em rodovias, a fiscalização da Receita Federal, dos órgãos ambientais, programas de ciência e tecnologia, o funcionamento do INSS, os gastos com tecnologia para combate a fraudes, emendas parlamentares, etc. A lista é gigantesca.

Considerações finais

A urgência de conter o avanço das despesas obrigatórias se assenta em duas razões: por um lado, a necessidade de voltarmos a ter resultados primários positivos, contendo o avanço da dívida pública e das pressões inflacionárias, sem aumento de tributos; pelo outro lado, recuperar a capacidade do Estado brasileiro de fazer gestão pública e de prover outras políticas públicas essenciais ao povo brasileiro, além daquelas asseguradas pelas despesas obrigatórias.

Um Estado deve, antes de mais nada, ser capaz de defender seu território, prover segurança à população contra invasores externos e contra criminosos, prover infraestrutura para o desenvolvimento das atividades econômicas e sociais, prover educação para aumentar a produtividade dos seus cidadãos e dar a eles uma vida decente, e prover as condições sanitárias mínimas para o desenvolvimento do país. Mas, nas últimas décadas, essas prioridades foram invertidas. O Estado brasileiro se tornou um gigantesco transferidor de renda e perdeu a capacidade de entregar aquilo que justifica primordialmente a sua existência.



No biênio 2023-24, o gasto primário federal cresceu R\$ 246,2 bilhões em termos reais. Subiu em 12 das 16 categorias elencadas. Em 2025, apesar de todos os aumentos de impostos e da carga tributária promovidos pelo atual governo, ainda se projeta um déficit primário de R\$ 75 bilhões. As despesas obrigatórias devem ser contidas para evitar elevação da carga tributária. Do contrário, veremos a escalada da dívida pública, da inflação e dos juros.

Por falar nisso, vale registrar que o déficit nominal do governo central, aquele que resulta da adição ao resultado primário das despesas com os juros da dívida pública, foi de R\$ 448,3 bilhões em 2022, mas alcançou R\$ 900,6 bilhões em 2024 (7,7% do PIB). Em dois anos, o governo Lula dobrou o déficit nominal. A combinação de dois anos com enormes déficits primários, somados a um arcabouço fiscal pouco crível, amigável ao gasto, geraram desconfiança no mercado financeiro e pressões inflacionárias. Ambos levaram a taxa SELIC ao elevado patamar dos 15% ao ano. Com uma SELIC e uma dívida pública tão altas, o gasto com os juros explodiu. E isso retroalimenta o círculo vicioso, elevando a dívida bruta num ritmo forte, gerando mais desconfiança no mercado sobre a sua sustentabilidade, novas pressões inflacionárias e mais juros altos.

Os gastos com previdência e assistência social respondem por 64,9% do gasto total. Esses gastos somados com saúde e educação chegam a 78,07% do total. Somando-se o gasto de pessoal ativo, chega-se a 87,89% do gasto total. O atual governo não tem mostrado apetite para conter as despesas obrigatórias, prefere o caminho fácil da elevação da carga tributária.

Cabe à sociedade, por meio do Congresso Nacional, após realizar um debate bem informado, honesto e corajoso, tomar decisões alocativas pensando no que é necessário para o futuro do país e fazer as reformas cabíveis nas políticas públicas que consomem as maiores parcelas dos recursos públicos.

A Alquimia Fiscal do Governo: como Lula usa ICTs para driblar o arcabouço

AGU e IBGE foram reconhecidos como Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), mesmo sem vocação principal para pesquisa. A motivação é excluir despesas do limite do novo arcabouço fiscal. Isso fragiliza a credibilidade fiscal e aumentar a desconfiança do mercado.

O Governo Lula III tem se notabilizado pela sua capacidade de alquimia. Não, essa afirmação não se refere ao Vice-Presidente Alckmin. Primeiro o governo criou um arcabouço fiscal pró-gasto e o vendeu ao mercado como uma política de responsabilidade fiscal que se prestava a conter o avanço da dívida pública. Depois, em 2024 realizou um déficit primário de R\$ 45 bilhões e o transformou num cumprimento de meta zero. A mesma alquimia se repetirá em 2025: meta de resultado primário zero será cumprida com déficit de R\$ 75 bilhões.



Em 2025, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, permitiu que despesas de estatais dependentes sejam realizadas fora do orçamento fiscal, como se não dependentes essas empresas fossem. Na MP do Tarifaço, transformou seguro de crédito a investimento em Seguro de Crédito à Exportação, para contornar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, transformou a Advocacia Geral da União e o IBGE em Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT). É muita alquimia!

A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, com redação dada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, conceitua ICT da seguinte forma:

“V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos;”

De fato, o critério “desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos” é frouxo e deixa margem para interpretações elásticas que incluam no conceito de ICT instituições que não façam pesquisa básica ou aplicada. Mas, uma interpretação responsável da lei deveria assumir a atividade de “desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos” dentro do ambiente de instituições voltadas precipuamente à ciência, tecnologia e inovação.

Em 2020, por meio do Parecer nº 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU, a Advocacia Geral da União reafirmou análise anterior (Parecer nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU), concluindo pela impossibilidade de enquadrar a ANTAQ como ICT, pois não havia previsão de pesquisa científica ou tecnológica na lei que criou a autarquia.

Entretanto, em dezembro de 2024, a própria AGU se reconheceu como ICT, por ato do Advogado-Geral da União, Jorge Messias, nos termos do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. É claro que a AGU não tem entre suas atribuições a pesquisa científica ou tecnológica. Essa classificação reconheceu o papel da AGU em pesquisa, desenvolvimento e inovação institucional, especialmente com a criação do Laboratório de Inovação (Labori/AGU) em 2023.

Por meio do Parecer n. 00025/2024/COACON/PFE-IBGE/PGF/AGU, de 05 de fevereiro de 2024, a AGU reconheceu o IBGE como uma ICT por sua missão institucional e seu objetivo básico: “assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.”. Dado que o IBGE atua na área de pesquisas, análises e estudos estatísticos, demográficos, geográficos, geodésicos e cartográficos, considerou-se que há lastro legal à elegibilidade do órgão ao regime jurídico aplicável às ICTs.

Mas não ficou por aí. Desde 2023, além de AGU e IBGE, também foram reconhecidas como ICT a Abin, o Serpro, e até o TCU, dentre outras instituições. Recente reportagem do Estadão aponta que o IPEA também é uma ICT. Mas, por que instituições que não são precipuamente dedicadas à área de ciência, tecnologia e inovação estão se qualificando como ICT?

Os benefícios de uma instituição ser qualificada como ICT vêm do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Aqui estão os principais benefícios e vantagens:

1. Captação e gestão de recursos

- Pode **receber e gerir recursos** de convênios, contratos, parcerias e doações voltados para pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I).
- Pode firmar contratos de **encomenda tecnológica** (quando o governo contrata pesquisa de solução que ainda não existe).
- Pode captar **recursos privados**, inclusive via fundações de apoio.

2. Parcerias com empresas

- Facilidade para celebrar **parcerias público-privadas** em projetos de inovação.
- Pode compartilhar **infraestrutura, laboratórios, equipamentos e pessoal** com empresas privadas e startups.
- Permite contratos de **transferência de tecnologia** e licenciamento de patentes de forma simplificada.

3. Estímulo aos pesquisadores

- Os pesquisadores vinculados à ICT podem **receber bolsas, auxílios ou participação nos resultados econômicos** de inovações.
- Permite o **afastamento temporário** de servidores para empreender ou participar de projetos em empresas de base tecnológica.
- Incentivo à **participação societária** de ICTs em empresas derivadas (*spin-offs* ou *startups acadêmicas*).

4. Regime jurídico diferenciado

- Maior **flexibilidade orçamentária e financeira** para aplicar recursos em pesquisa e inovação.
- Possibilidade de adotar **processos simplificados de compras e contratações** quando destinados a P&D.
- Dispensa de licitação em alguns casos de parcerias para desenvolvimento tecnológico.

5. Reconhecimento institucional

- Passa a integrar formalmente o **Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SINCTI)**.
- Ganha legitimidade para atuar em redes de pesquisa, consórcios e fóruns nacionais e internacionais.
- Reforça a imagem institucional de inovação e modernização, aumentando capacidade de atrair parceiros.

Como pode ser visto, são benefícios que fazem todo sentido para uma instituição voltada à pesquisa científica e tecnológica. Mas por que instituições da Administração Pública Federal, que não têm esse perfil, estão buscando essa qualificação? O que se busca é realizar gastos fora do limite de despesas do novo arcabouço fiscal criado pela Lei Complementar 200/2023.

A Lcp 200/2023 excluiu do limite de despesas que substituiu o teto do gasto, entre outras despesas, as seguintes:

“IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e **das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;**”

Num cenário de teto do gasto, quando não havia crescimento real de despesas primárias, era razoável buscar soluções para que os gastos dos órgãos, financiados com receitas próprias, especialmente doações e convênios, não disputassem espaço orçamentário com outras despesas para se realizar. Muitas vezes, os órgãos recebiam recursos externos para um determinado fim e não podiam executá-lo por falta de espaço fiscal abaixo do teto.

Entretanto, no cenário atual, em que mesmo com um déficit primário de R\$ 75 bilhões em 2025, o limite de despesa terá crescimento real de 2,5% em 2026, as diversas estratégias para excluir despesas do limite só desacreditam o arcabouço e a gestão fiscal. Isso gera no mercado profunda desconfiança sobre a sustentabilidade da dívida, o que encurta os seus prazos de rolagem e impulsiona os juros na economia para o alto.

Vale destacar que, por conta dos altos juros do governo Lula III, o resultado primário nominal, aquele que considera também o pagamento de juros além das despesas primárias, saiu de um déficit de R\$ 448 bi em 2022 para R\$ 900 bilhões em 2024. Ou seja, cresceu 100% em apenas dois anos.

Os gastos que AGU e IBGE poderão realizar fora do limite de despesa ainda são pequenos, pois esses órgãos não têm receitas próprias robustas. Entretanto, o precedente do enquadramento como ICTs de órgãos que não são precipuamente da área de ciência e tecnologia pode se disseminar na Administração Federal, gerando impacto mais robusto no resultado primário. Receitas que antes contribuiriam para a redução do déficit primário, passariam a ser simplesmente gastas.

No Orçamento Fiscal de 2025, há R\$ 27,4 bilhões em despesas cuja fonte são recursos próprios, em todos os Poderes. Restringindo-se ao Poder Executivo e excluindo-se despesas de Fundos e de Recursos sob Supervisão, que são Unidades Orçamentárias que dificilmente serão declaradas ICTs, encontramos R\$ 5,5 bilhões em despesas com essas fontes.

Trata-se das despesas com recursos próprios dos órgãos da administração direta, das autarquias e das empresas estatais dependentes. Desse total, R\$ 1,5 bilhão se refere às despesas com recursos próprios das Universidades e Institutos vinculados ao Ministério da Educação e de outros órgãos vinculados ao MCTI. Assim, ainda restam em torno de R\$ 3 bilhões em despesas que podem ser aproveitados pela alquimia das ICTs, sobretudo entre as estatais dependentes. Aliás, já alertamos sobre a manobra do governo petista para retirar gastos das estatais dependentes do Orçamento Fiscal. O enquadramento de estatais dependentes como ICTs será um caminho ainda mais fácil para a exclusão de seus gastos do limite de despesas.

O governo Lula segue na sua saga alquimista de retirada de gastos do limite de despesas, ludibriando as regras que ele próprio propôs.



2 AGRO

Portaria do MAPA cria exigências ilegais e onerosas que ameaçam o transporte de animais

A Portaria SDA/MAPA nº 1.280/2025 (alterada pela nº 1.295/2025) estabelece novas regras para o transporte de animais de produção. À primeira vista, parece uma atualização normativa em nome do bem-estar animal. Mas, na prática, traz duas inovações graves: a criação da figura obrigatória do assistente de bem-estar animal e a imposição de novas exigências estruturais aos veículos de transporte, que extrapolam a competência do Ministério e criam custos desproporcionais para o setor produtivo.

Contexto

Em 15 de maio de 2025, a [Portaria SDA/MAPA nº 1.280](#) foi publicada para submeter à consulta pública – pelo prazo de 90 dias – a minuta que estabelece regras e procedimentos para a **proteção e bem-estar dos animais de produção durante o transporte**. A consulta se estendeu até 12 de agosto de 2025, conforme publicado no [portal](#) do Ministério da Agricultura.



Em 3 de junho de 2025, foi emitida a [Portaria SDA/MAPA nº 1.295](#), que alterou a redação da nº 1.280, atualizando disposições técnicas ou prazos específicos da proposta normativa.

Agora, com o período de consulta encerrado, ambos os textos estão em **fase de consolidação, análise e avaliação interna** pela SDA/MAPA, com vistas à edição definitiva.

1. O “Assistente de Bem-Estar Animal”

A inovação mais polêmica da Portaria nº 1.280/2025 é a criação da figura do **“assistente de bem-estar animal”**, profissional ou empresa que passa a ser obrigatório em viagens classificadas como longas. A princípio, a medida se apresenta como uma tentativa de garantir melhores condições aos animais transportados. Contudo, do ponto de vista jurídico e econômico, trata-se de uma exigência extremamente questionável.

1.1. Extrapolação do poder regulamentar

O MAPA tem competência legal para editar normas técnicas relativas ao **bem-estar animal e à defesa sanitária**. Isso inclui, por exemplo, fixar limites de densidade, períodos de descanso ou exigências de alimentação e hidratação. Entretanto, ao determinar a obrigatoriedade da contratação de um assistente, a SDA/MAPA **vai além da sua esfera regulatória**. Está impondo um **encargo direto ao setor produtivo** que não encontra respaldo em lei formal.

O **art. 5º, II da Constituição Federal** é claro: *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. Logo, apenas o Congresso Nacional poderia instituir uma obrigação dessa natureza. Ao inovar no ordenamento por meio de portaria, a SDA fere frontalmente o princípio da legalidade.

1.2. Invasão de competência legislativa

Além da questão da legalidade, há um problema de competência. O **art. 22, I da Constituição** atribui à União legislar privativamente sobre **Direito do Trabalho**. Criar a obrigação de manter um assistente, com impactos diretos em vínculo empregatício, jornada e qualificação, é claramente matéria de lei formal, não de ato administrativo.

De igual modo, o **Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997)** estabelece que a regulamentação do transporte de cargas vivas e das condições técnicas dos veículos cabe ao **CONTRAN**. A portaria, ao vincular a

presença de profissionais adicionais ao transporte, acaba invadindo também esse campo.

1.3. Falta de respaldo internacional

Outro ponto crítico é a **ausência de base em normas internacionais**. A **Organização Mundial de Saúde Animal (OMSA)** é referência global em bem-estar animal. Ele traz **diretrizes** detalhadas sobre densidade de transporte, duração de viagens, intervalos de descanso, alimentação e fornecimento de água. Mas em nenhum momento prevê a obrigatoriedade da presença de um “assistente de bem-estar animal” durante o trajeto.

Ou seja, o Brasil estaria criando um requisito **sem paralelo internacional**, gerando **ônus competitivo** para seus produtores frente a outros grandes exportadores globais de proteína animal.

1.4. Impacto econômico desproporcional

Os custos dessa medida são consideráveis: contratação de pessoal, treinamento, certificação, encargos trabalhistas e previdenciários. Para **grandes transportadoras**, talvez seja absorvível. Mas, para **pequenos e médios produtores e autônomos**, a medida pode significar **exclusão do mercado**.

Na prática, o resultado seria a **concentração da atividade em grandes grupos empresariais**, reduzindo a diversidade de atores na cadeia logística. Isso contraria os princípios constitucionais da **livre iniciativa e da livre concorrência** (art. 170 da CF), impondo uma barreira regulatória desproporcional e injustificada.

1.5. Violação à razoabilidade e à análise de impacto regulatório

Por fim, vale destacar que a **Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019)** determina que o Estado observe critérios de **necessidade e adequação** na edição de normas, inclusive mediante **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Até o momento, não foi apresentado estudo que comprove a relação custo-benefício dessa medida.

Sem AIR, a portaria padece de **falta de motivação técnica** e pode ser questionada por **desvio de finalidade** e **violação ao princípio da razoabilidade** (art. 37 da CF).



2. Novas exigências nos veículos

A segunda inovação das portarias é a imposição de **exigências técnicas estruturais aos veículos** utilizados no transporte de animais. O problema é que tais requisitos já são objeto de regulamentação do **Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN)**, por meio da [Resolução nº 791/2020](#), que consolida as normas sobre o transporte de animais de produção, de interesse econômico, de esporte, de lazer ou de exposição.

2.1. Extrapolação de Competência: SDA/MAPA x CONTRAN

As portarias suscitam relevante discussão jurídica sobre os **limites do poder regulamentar da SDA/MAPA**. Não há dúvida de que a SDA/MAPA possui competência para editar normas voltadas ao bem-estar animal, em especial no que tange a aspectos de **sanidade, manejo e condições de transporte** que impactem diretamente a saúde dos animais de produção. Essa atribuição decorre da Constituição Federal (art. 23, VII e art. 24, VI), bem como das competências próprias do MAPA em defesa agropecuária.

Entretanto, as portarias extrapolam esse limite ao impor **requisitos técnicos e estruturais sobre veículos de transporte de animais**, tais como:

- Obrigatoriedade de **sistemas de ventilação ou refrigeração** em temperaturas acima de 30 °C (art. 51, III);
- Exigência de **teto isolado termicamente** (art. 96);
- Instalação de **divisórias internas reforçadas** (art. 29);
- Adoção de **reservatórios de água** com capacidade mínima de 1,5% da carga útil (art. 93);
- Obrigatoriedade de **iluminação interna nos compartimentos de carga** (art. 27, IX e art. 33);
- Especificações de **rampas de embarque com ângulos máximos definidos** (art. 31)

Essas disposições não se limitam a disciplinar práticas de manejo animal, mas avançam para o campo do **projeto, homologação e adaptação técnica de veículos automotores**. E aqui reside o conflito: a [Lei nº 9.503/1997 \(Código de Trânsito Brasileiro\)](#), confere de forma exclusiva ao CONTRAN a competência para regulamentar os equipamentos

obrigatórios, a estrutura e os requisitos técnicos dos veículos em circulação no território nacional.

Portanto, ao impor obrigações de engenharia automotiva via portaria administrativa, a SDA/MAPA **invade competência privativa do CONTRAN**, criando **insegurança jurídica** e **risco de nulidade**. Trata-se de violação ao princípio da legalidade e da hierarquia normativa, uma vez que portarias não podem inovar no ordenamento em matéria já disciplinada em lei federal e em órgão regulador específico.

Do ponto de vista econômico, a consequência é ainda mais grave: produtores rurais e transportadores ficam sujeitos a **altos custos de adaptação veicular**, sem que tais exigências tenham respaldo no regime jurídico do trânsito brasileiro. O resultado pode ser **concentração de mercado em grandes transportadoras**, exclusão de pequenos produtores e autônomos e **aumento significativo do custo do frete e do preço final das proteínas animais**.

Quadro. Competência SDA/MAPA × Competência CONTRAN:

Tema / Objeto	Competência SDA/MAPA (Fundamento)	Competência CONTRAN (Fundamento)	Exemplos da Portaria 1.280/2025	Risco de extrapolação
Bem-estar animal (condições de manejo, tempo de viagem, jejum, hidratação, acompanhamento veterinário)	Art. 23, VII CF/88 (defesa sanitária animal); atribuições do MAPA em sanidade e inspeção agropecuária	Não se aplica diretamente	- Limitação de 9h para viagens longas (Art. 88) - Obrigatoriedade de assistente de bem-estar animal (Art. 88, IV)	✓ Competência legítima da SDA
Estrutura de veículos (construção, equipamentos obrigatórios, segurança viária)	Não previsto na CF ou na lei de atribuições do MAPA	CTB (Lei nº 9.503/1997): compete ao CONTRAN regulamentar requisitos técnicos e equipamentos obrigatórios dos veículos	- Piso antiderrapante e rampas com inclinação máxima (Art. 31) - Divisórias internas reforçadas (Art. 29)	⚠ Extrapolação clara: SDA legisla sobre engenharia veicular

Condições ambientais no transporte (ventilação, refrigeração, isolamento térmico)	Poderia, em tese, recomendar práticas de manejo (ex: não transportar sob calor excessivo)	CTB/CONTRAN: definir equipamentos obrigatórios e homologação veicular	- Obrigatoriedade de refrigeração/ventilação acima de 30 °C (Art. 51, III) - Isolamento térmico no teto (Art. 96)	⚠ Invasão de competência do CONTRAN
Sistemas auxiliares nos veículos (água, alimentação, iluminação, drenagem)	MAPA pode recomendar protocolos de manejo (paradas para descanso, oferta de água)	CONTRAN define se equipamentos obrigatórios podem ser exigidos em veículos	- Reservatórios de água $\geq 1,5\%$ da carga útil (Art. 93) - Iluminação obrigatória no compartimento (Art. 27, IX e Art. 33) - Sistemas de drenagem e pisos especiais (Art. 27, VIII)	⚠ Extrapolação, pois cria obrigação de engenharia automotiva

Fonte: Observatório da Oposição.

2.2. Resolução CONTRAN nº 791/2020 x Portaria SDA/MAPA nº 1.280/2025

A **Resolução CONTRAN nº 791/2020** já disciplina requisitos para os **Veículos de Transporte de Animais Vivos (VTAV)**. Alguns dos itens da Portaria SDA/MAPA nº 1.280/2025 coincidem com normas do CONTRAN, outros vão além.

O que o CONTRAN já prevê (Res. 791/2020):

- **Ventilação:** veículos devem permitir circulação de ar e, no caso de caminhões baú, dispor de sistema de controle de temperatura e ventilação (art. 3º, VII e §1º).
- **Proteção térmica:** veículos devem ter meios de proteção contra temperaturas extremas (art. 3º, VIII).
- **Piso antiderrapante:** exigido para evitar escorregões (art. 3º, XI).
- **Fornecimento de água:** veículos devem possibilitar fornecimento de água, mas não é obrigatória a instalação de reservatório (art. 3º, XII e §2º).
- **Superfícies internas seguras:** não podem ter proeminências que causem ferimentos (art. 3º, VI).

- **Laterais e teto protetivos:** para evitar fuga ou queda de animais (art. 3º, XIII).
- **Rampas ou sistemas de elevação:** rampas só são permitidas se antiderrapantes (art. 5º, parágrafo único).
- **Homologação veicular:** veículos devem ser homologados e possuir Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito (CAT) (art. 10).

Onde a Portaria SDA/MAPA extrapola em relação ao CONTRAN:

- **Reservatórios de água obrigatórios:** Portaria 1.280/2025 exige capacidade mínima de 1,5% da carga útil (art. 93), enquanto a Res. 791/2020 deixa claro que não é obrigatória a instalação de reservatório.
- **Sistemas de refrigeração e ventilação obrigatórios:** Portaria impõe refrigeração ativa acima de 30 °C (art. 51, III), enquanto o CONTRAN apenas exige ventilação adequada, sem especificar parâmetros técnicos tão rígidos.
- **Isolamento térmico do teto:** previsto no art. 96 da Portaria, mas não aparece de forma expressa na Resolução CONTRAN.
- **Divisórias internas móveis e reforçadas:** Portaria (arts. 29 e 95) traz detalhamento que não consta na Resolução 791/2020.
- **Iluminação obrigatória dentro do compartimento:** Portaria (arts. 27, IX e 33) exige iluminação suficiente para inspeção, o que não está previsto na Resolução CONTRAN.
- **Ângulo máximo de rampas:** Portaria fixa limites de 20° a 26,5° conforme espécie (art. 31), enquanto o CONTRAN exige apenas piso antiderrapante, sem definir inclinação.



Quadro. Comparativo normativo do transporte de animais:

Tema	Portaria SDA/MAPA nº 1.280/2025	Resolução CONTRAN nº 791/2020	Situação
Ventilação	Obriga sistemas ativos de ventilação ou refrigeração em temperaturas > 30 °C (art. 51, III)	Exige apenas que o veículo permita circulação de ar e, em caminhões baú, sistema de controle de temperatura e ventilação (art. 3º, VII e §1º)	⚠ Exigência mais rígida pelo MAPA
Proteção térmica	Determina isolamento térmico do teto, cor clara (art. 96)	Exige apenas meios de proteção contra temperaturas extremas (art. 3º, VIII)	⚠ MAPA cria requisito estrutural não previsto
Reservatórios de água	Obriga reservatório ≥ 1,5% da carga útil, com sistema de drenagem (arts. 91–94)	Diz expressamente que não é obrigatória a instalação de reservatório de água (art. 3º, §2º)	✗ Contradição direta
Alimentação a bordo	Obriga transporte de alimentos protegidos contra intempéries e equipamentos específicos de alimentação (arts. 98–100)	Não exige alimentos ou equipamentos no veículo	⚠ MAPA amplia exigência
Piso	Determina piso antiderrapante e com drenagem de urina/fezes (art. 27, VII e VIII)	Exige apenas piso antiderrapante (art. 3º, XI)	⚠ MAPA detalha além do CONTRAN
Divisórias internas	Exige divisórias reforçadas e móveis para criar compartimentos adaptáveis (arts. 29 e 95)	Não há previsão expressa	⚠ MAPA inova em estrutura veicular
Iluminação interna	Determina iluminação suficiente para inspeção (art. 27, IX e art. 33)	Não há exigência de iluminação no compartimento	⚠ MAPA cria obrigação nova

Rampas e embarque	Limita inclinação das rampas (20° a 26,5°, conforme espécie) (art. 31)	Permite rampas, desde que antiderrapantes (art. 5º, parágrafo único)	⚠ MAPA impõe parâmetro mais restritivo
Homologação	Não menciona homologação veicular	Exige homologação pelo órgão máximo executivo de trânsito (CAT específico) (art. 10)	⚠ CONTRAN é quem detém a competência
Superfícies internas	Determina ausência de riscos de ferimentos e facilidade de limpeza (arts. 21 e 27)	Proíbe proeminências ou pontas que possam ferir os animais (art. 3º, VI)	✓ Coincidência / alinhamento

Fonte: Observatório da Oposição.

○ **CONTRAN já disciplina requisitos básicos de construção e adaptação de veículos.** A **SDA/MAPA avança para criar exigências adicionais e mais onerosas**, algumas em contradição direta com a Resolução 791/2020 (ex.: reservatório de água). Isso configura **extrapolação de competência** e gera **conflito normativo**, com potencial de judicialização por parte do setor produtivo.

Conclusão

As portarias do MAPA não são apenas atualizações técnicas. São exemplos de **extrapolação de competências e ativismo regulatório** que ameaça tanto a segurança jurídica quanto a economia do setor agropecuário. Ao impor a figura inédita do assistente de bem-estar animal e ao criar exigências estruturais de veículos que colidem com normas do CONTRAN, o governo transfere custos pesados ao setor produtivo, fragiliza a competitividade internacional do agro brasileiro e encarece o preço da carne, do leite e dos ovos para o consumidor final.

Se essa norma prosperar, **quem perde não é apenas o produtor rural, mas toda a sociedade**, que verá o acesso a proteínas de qualidade se tornar mais caro e restrito. É papel do Congresso frear esse desvio regulatório, garantindo equilíbrio entre bem-estar animal, viabilidade econômica e segurança alimentar.