

Aviso nº 1040 - GP/TCU

Brasília, 7 de outubro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2287/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 1/10/2025, ao apreciar o TC-003.125/2025-4, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

O mencionado processo trata representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na formulação, divulgação e fiscalização da estimativa de arrecadação vinculada ao retorno do voto de qualidade no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador EFRAIM FILHO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do
Congresso Nacional
Brasília – DF

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 003.125/2025-4

Natureza: Representação

Representante: Senador da República Rogério Marinho

Unidades: Conselho Administrativo de Recursos Fiscais;
Ministério da Fazenda; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria
do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do
Brasil

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS
IRREGULARIDADES NA ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO
VINCULADA AO VOTO DE QUALIDADE NO ÂMBITO DO
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS
(CARF). PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA.
RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Início este relatório reproduzindo a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), a qual contou com a concordância de suas instâncias diretivas (peças 50-52):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na formulação, divulgação e fiscalização da estimativa de arrecadação vinculada ao retorno do voto de qualidade no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), sob responsabilidade do Ministério da Fazenda (MF) e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). O objeto da representação consiste na alegação de que a referida estimativa resultou em superestimação da ordem de 99,5% das receitas desta rubrica previstas no orçamento da União para o exercício de 2024, com prejuízos para a transparência e a eficiência na condução da política fiscal e orçamentária do governo federal.*
2. *O representante, Senador da República, aponta a existência de indícios de falhas graves na condução do processo de projeção da arrecadação, sugerindo a ocorrência de erro grosseiro na elaboração da estimativa, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Alega, ainda, a existência de culpa in vigilando por parte das autoridades máximas do MF, que teriam se omitido no dever de fiscalizar a plausibilidade técnica das projeções, mesmo diante de sinais concretos de sua inviabilidade ao longo do exercício de 2024.*
3. *Para embasar sua manifestação, o representante apresenta os elementos constantes na peça 1, entre os quais se destaca reportagem jornalística do Valor Econômico, que reproduziu as informações apresentadas pela RFB em entrevista coletiva de 28/1/2025, e dados comparativos entre a arrecadação estimada e a efetivamente realizada com base no retorno do voto de qualidade do Carf.*
4. *Requer, em caráter cautelar, que o Tribunal determine a suspensão da utilização da estimativa de R\$ 28,6 bilhões, atribuída à arrecadação com base no voto de qualidade do Carf, como referência para a elaboração e a execução do orçamento de 2025, até que sua viabilidade seja demonstrada por meio de estudos técnicos rigorosos. Argumenta a existência de danos ao planejamento fiscal da União e aos princípios da eficiência, da responsabilidade e da transparência na gestão pública, decorrentes da prática reiterada de superestimar receitas sem o devido fundamento técnico.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. *Inicialmente, deve-se reiterar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes*

indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

6. Além disso, Rogério Simonetti Marinho, cuja qualificação é senador da república, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 237, III do Regimento Interno/TCU.

7. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, podem gerar efeitos negativos na gestão fiscal e orçamentária.

8. Por essas razões, o relator conheceu da representação em despacho (peça 8), por preencher os requisitos de admissibilidade constantes do Regimento Interno do TCU.

HISTÓRICO

9. Em 5/5/2023, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.384/2023, que propôs a reintrodução do voto de qualidade no âmbito do Carf. Esse mecanismo previa que, em caso de empate nos julgamentos, o voto de desempate seria proferido pelo presidente da turma, representante da Fazenda Nacional, favorecendo, em regra, a posição da administração tributária.

10. Ao longo da tramitação na Câmara dos Deputados, foi apresentado substitutivo ao PL 2.384/2023 que, além de restabelecer o voto de qualidade no âmbito do Carf, instituiu modalidade especial de parcelamento para os contribuintes que fossem derrotados em julgamentos decididos por esse critério. Essa nova regra permitia o pagamento do débito tributário em até doze parcelas mensais e sucessivas, sem multas e juros.

11. Em 5/7/2023, antes da aprovação do Projeto de Lei, o Carf elaborou a Nota Técnica 1/Carf/MF (peça 28), com base no texto do substitutivo então em tramitação. O documento apresentou estimativa preliminar do volume monetário que seria submetido a julgamento em 2024 e projetou o impacto fiscal da nova sistemática de parcelamento. A nota partiu da premissa de que 90% dos contribuintes optariam por aderir à modalidade de parcelamento prevista no projeto. Com base nessas premissas, a arrecadação prevista foi de R\$ 25,6 bilhões. A nota também mencionou proposta em discussão no Carf de realização de sessões extraordinárias, com aumento de 50% na carga de trabalho dos conselheiros, o que, se implementado, elevaria a projeção de ingresso para R\$ 38,4 bilhões.

12. Em 30/8/2023, a RFB elaborou a Nota Cetad/Copan 130 (peça 29), consolidando a estimativa enviada pelo Carf. Como os valores originalmente apresentados estavam líquidos de transferências, a RFB solicitou ao Carf a versão bruta das projeções. A RFB optou por adotar o cenário que considerava a realização de sessões extraordinárias no Carf. Nesse cenário, o valor líquido estimado em R\$ 38,4 bilhões foi convertido a um valor bruto de R\$ 54,7 bilhões, montante que foi incorporado ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para 2024 (PLOA 2024) como previsão de arrecadação decorrente do voto de qualidade do Carf.

13. Em 20/9/2023, foi aprovada a Lei 14.689/2023, que manteve o modelo de parcelamento previsto no substitutivo ao PL 2384/2023. A medida seguiu os parâmetros considerados na Nota Técnica 1/Carf/MF e utilizados na elaboração do PLOA 2024, permitindo o pagamento do valor principal em doze parcelas, sem juros e multas, para contribuintes derrotados por voto de qualidade.

14. Na avaliação de receitas e despesas primárias do 1º bimestre de 2024, divulgada em 22/3/2024, foi mantida projeção de arrecadação expressiva relacionada ao voto de qualidade do Carf (peça 38). A estimativa inicialmente prevista no PLOA 2024, de R\$ 54,7 bilhões, foi revisada para R\$ 49,6 bilhões.

15. Em 28/3/2024, o Carf elaborou a Nota Técnica 809/2024/MF (peça 20), com o objetivo de projetar a receita estimada para o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2025 (PLDO 2025). A nota técnica indicou arrecadação potencial de R\$ 28,6 bilhões, utilizando, segundo o próprio documento, a mesma metodologia adotada na Nota Técnica 1/Carf/MF (peça 28). Isso sugere que as premissas anteriores foram mantidas, como a adesão de 90% dos contribuintes ao parcelamento.

16. Na avaliação de receitas e despesas primárias do 2º bimestre de 2024, publicada em 22/5/2024, a RFB manteve praticamente inalterada a estimativa de arrecadação com o voto de qualidade do Carf (peça 39). O valor foi levemente ajustado de R\$ 49,7 bilhões para R\$ 49,6 bilhões, demonstrando que, até aquele momento, ainda se esperava uma arrecadação significativa, apesar do início tardio da receita.

17. Na terceira avaliação bimestral de 2024, publicada em 25/7/2024, a RFB revisou a estimativa de arrecadação para R\$ 37,7 bilhões (peça 40). Embora tenha havido redução em relação às previsões anteriores, a magnitude da receita projetada foi, em grande parte, mantida. O ajuste refletiu, principalmente, o reconhecimento de um atraso no início do fluxo de caixa, e não uma reavaliação efetiva da viabilidade das premissas adotadas.

18. Em 27/7/2024, por meio da Nota Suara/RFB 11/2024 (peça 22), a RFB decidiu manter a

estimativa elaborada pelo Carf para o PLDO 2025, reaproveitando-a no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para 2025 (PLOA 2025). A projeção manteve o valor de R\$ 28,6 bilhões em arrecadação, com base na aplicação do voto de qualidade do Carf.

19. Em 5/8/2024, no âmbito do Acompanhamento do 3º Bimestre de 2024 (TC 017.469/2024-4, rel. min. Jhonatan de Jesus), a equipe técnica deste Tribunal expediu o Ofício 44/2024 – AudFiscal (peça 30) com o objetivo de apurar a arrecadação realizada até aquela data e obter elementos que permitissem projetar a arrecadação dos meses seguintes, como o volume de processos julgados por voto de qualidade. A equipe de fiscalização também indagou sobre eventual uso de precatórios e de créditos de prejuízo fiscal e bases de cálculo negativas para o pagamento dos débitos pelos contribuintes, formas de adimplemento que não resultariam em receita orçamentária, nos termos dos §§ 3º e 4º do Decreto 70.235/1972.

20. Tanto o Carf quanto a RFB relataram dificuldades operacionais para identificar com precisão o valor monetário dos julgamentos decididos por esse critério. Quanto à receita orçamentária, em 13/8/2024, por meio da Nota Corat/Suara/RFB 324/2024 (peça 31), a RFB informou que, até 6/8/2024, haviam sido arrecadados R\$ 83,35 milhões. Além disso, foi informado que, com uso de precatórios ou de créditos de prejuízo fiscal e bases de cálculo negativas, haviam sido pagos R\$ 66,14 milhões, recursos que não tiveram impacto em receita orçamentária.

21. Em razão das incertezas e da baixa arrecadação observada até o 3º bimestre de 2024, no âmbito do Acompanhamento do 3º Bimestre (TC 017.469/2024-4, rel. min. Jhonatan de Jesus), a equipe da AudFiscal elaborou instrução preliminar (cópia à peça 42), sugerindo a emissão de alerta pelo TCU. A proposta foi feita antes da conclusão da instrução principal da 3ª avaliação, com o objetivo de permitir que o alerta fosse expedido a tempo de ser considerado pelo Poder Executivo na avaliação de receitas e despesas do 4º bimestre, então prevista para 22/9/2024. A instrução preliminar foi finalizada em 2/9/2024.

22. Em 11/9/2024, conforme registrado no voto do relator min. Jhonatan de Jesus (cópia à peça 43), o Ministro da Fazenda, o Secretário do Tesouro Nacional e o Secretário Especial da Receita Federal do Brasil compareceram voluntariamente ao TCU para apresentar as medidas adotadas pelo governo com o objetivo de cumprir a meta do resultado primário, conforme previsto no novo arcabouço fiscal. Na ocasião, as autoridades reconheceram a pertinência do alerta emitido e admitiram a necessidade de revisão da estimativa de arrecadação proveniente do voto de qualidade do Carf.

23. Mesmo antes da conclusão do Acompanhamento do 3º Bimestre, com elaboração do voto pelo relator e julgamento pelo colegiado, a RFB já havia iniciado a revisão de suas projeções. Em 16/9/2024, a RFB promoveu atualização metodológica com vistas à elaboração da 4ª avaliação bimestral, formalizada na Nota Suara/RFB 22 (peça 26). Diversos parâmetros foram ajustados, incluindo a taxa de adesão ao parcelamento. Além disso, em resposta à preocupação levantada pelo TCU quanto ao uso de créditos de prejuízos fiscais, a nova metodologia passou a incorporá-los. Com base na nova abordagem, a estimativa para o 4º bimestre passou a prever o ingresso adicional de R\$ 847,7 milhões entre setembro e dezembro de 2024, além do valor já arrecadado até agosto (peça 41).

24. Em 29/9/2024, no contexto do Acompanhamento dos Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União no 3º Bimestre de 2024, foi emitido o Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário, no qual se deliberou alertar ao Poder Executivo sobre o risco de não atingimento da meta fiscal do exercício financeiro de 2024. O alerta teve como fundamento a incerteza em torno da estimativa de receita oriunda do voto de qualidade do Carf, o potencial impacto de eventual frustração dessa receita no resultado primário e a baixa arrecadação observada até então.

25. Ao final de 2024, a arrecadação anual com base no voto de qualidade do Carf totalizou apenas R\$ 307,8 milhões, valor significativamente inferior às estimativas da RFB, mesmo após sucessivas revisões ao longo dos últimos bimestres. Em relação à LOA 2024, isso representou frustração de R\$ 54,4 bilhões naquele item específico de receita. Essa discrepância contribuiu para que a arrecadação total das receitas administradas pela RFB, somadas às receitas previdenciárias, apresentasse frustração de R\$ 59,4 bilhões no ano. A frustração de receita, por sua vez, contribuiu para o déficit primário de R\$ 45,4 bilhões em 2024, em contraste com o superávit de R\$ 3,5 bilhões originalmente previsto na LOA 2024.

26. Encerrado o mês de dezembro, verificou-se o cumprimento da meta fiscal prevista na LDO 2024 para o governo central. A meta era de um resultado primário nulo, com intervalo de tolerância de R\$ 28,8 bilhões, conforme art. 2º, § 1º da LDO de 2024. Além do mais, um total de R\$ 31,9 bilhões em despesas e renúncias foram deduzidas da meta fiscal, a maior parte justificada pelas emergências climáticas e pela calamidade no estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, o limite inferior com as deduções representava, para o governo central, um déficit primário de R\$ 60,6 bilhões. O déficit primário do governo central,

apurado no critério 'abaixo da linha', ficou em R\$ 45,4 bilhões, superior ao limite inferior em R\$ 15,3 bilhões.

27. Em 28/1/2025, ao ser questionado por jornalistas sobre a baixa arrecadação relacionada ao voto de qualidade do Carf, o chefe do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB, Claudemir Malaquias, informou que a projeção seria revista para o exercício de 2025. Ele também afirmou que a RFB não utilizaria mais as estimativas originadas diretamente do Carf em suas projeções oficiais (peça 1, p. 5).

28. Em 5/2/2025, foi protocolada junto ao TCU a representação (peça 1) formulada pelo Senador Rogério Marinho a respeito da ocorrência de potenciais inconstitucionalidades e ilegalidades associadas à superestimação da arrecadação com o voto de qualidade do Carf. Por despacho de 21/2/2025 (peça 8), o ministro relator indeferiu o pedido de medida cautelar, mas determinou a realização de diligência para apurar: (i) as razões técnicas para a repetição, nas projeções de 2025, da metodologia que havia superestimado a arrecadação em 2024; (ii) a atual perspectiva de realização das receitas decorrentes do voto de qualidade do Carf no exercício de 2025; (iii) o estágio de desenvolvimento, pela RFB, de nova metodologia de estimativa de arrecadação com base no voto de qualidade do Carf; e (iv) a viabilidade de ajuste dessas projeções no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2025, conforme os parâmetros da nova metodologia.

29. Em 7/3/2025, por meio da Nota Cetad/Copan 28/2025 (peça 23), a RFB informou que utilizou, para o PLOA 2025, a estimativa originalmente elaborada pelo Carf para o PLDO 2025, uma vez que ainda não havia sido concluída uma nova metodologia de cálculo. Na mesma nota, a RFB reconheceu a necessidade de revisão dessa estimativa, de forma a alinhá-la com o comportamento efetivo da arrecadação tributária observada. Em resposta à mesma diligência, a RFB também informou, por meio da Nota Suara/RFB 3, de 11/3/2025 (peça 15, p. 1), que a expectativa de arrecadação com receitas decorrentes do voto de qualidade do Carf para 2025 '(...) é baixa, conforme já foi verificado para o ano de 2024', embora não tenha detalhado valores.

EXAME TÉCNICO

30. Fatores potenciais para explicar a frustração de receita

30.1.1. A seguir, são apresentados quatro fatores potencialmente relacionados à frustração da arrecadação decorrente do retorno do voto de qualidade do Carf. Embora nem todos tenham se configurado como causas diretas, foram analisados nesta instrução por sua relevância para a compreensão da discrepância entre a estimativa original e o resultado observado em 2024.

30.2. O valor dos processos julgados pelo Carf

30.2.1. A Nota Técnica 1/Carf/MF (peça 28), que fundamentou a estimativa utilizada no PLOA 2024, previa um potencial de julgamento de aproximadamente R\$ 580 bilhões em créditos tributários ao longo de doze meses, líquidos de transferências. Considerando o valor bruto, esse montante corresponderia a cerca de R\$ 870 bilhões.

30.2.2. Posteriormente, em diligência realizada pela equipe de fiscalização durante o acompanhamento do 3º bimestre (TC 017.469/2024-4, rel. min. Jhonatan de Jesus), o Carf, por meio da Nota Conjunta 1/2024/Cojul/Diplag/Carf-MF (peça 49), informou que, entre janeiro e julho de 2024, haviam sido julgados aproximadamente R\$ 500 bilhões brutos em crédito tributário. Esse volume indicava uma tendência compatível com a previsão anual de R\$ 870 bilhões.

30.2.3. Por fim, conforme informação disponível no site do Carf (peça 34), consultada em 14/4/2025, o volume monetário dos julgamentos realizados em 2024 atingiu R\$ 800 bilhões.

30.2.4. Dessa forma, conclui-se que o volume de processos julgados, por si só, não justifica a frustração de receita observada, uma vez que o montante efetivamente julgado em 2024 não se distanciou de forma significativa da premissa estabelecida na Nota Técnica 1/Carf/MF (peça 28).

30.3. A greve da categoria funcional dos representantes da Fazenda Pública no Carf

30.3.1. A estimativa apresentada na Nota Técnica 1/Carf/MF, de 7/2023 (peça 28) foi elaborada quase cinco meses antes do início da paralisação dos auditores da RFB, em 20/11/2023. Por essa razão, a estimativa não considerou os impactos da greve sobre o funcionamento do Carf e sobre o início da arrecadação decorrente dos julgamentos.

30.3.2. A Portaria Carf/MF 1.454, de 20/11/2023 (peça 33), por exemplo, comprova o efeito da paralisação, ao suspender as sessões de julgamento em 21/11/2023 em razão da ausência de quórum regimental. A paralisação da categoria se estendeu até 8/2/2024, perfazendo 79 dias de duração.

30.3.3. Embora o número de processos efetivamente julgados em 2024 tenha sido elevado, a defasagem no início dos trabalhos impactou diretamente o cronograma de adesões e, por consequência, a realização da

receita estimada. Isso se deve, em parte, ao fato de que há um intervalo médio de 180 dias entre o julgamento do processo no Carf e a efetivação da adesão pelo contribuinte, conforme consta na Nota Suara/RFB 15, de 26/8/2024 (peça 32).

30.3.4. Assim, ainda que o volume julgado ao longo do ano tenha se aproximado da projeção inicial, o atraso no início dos julgamentos comprometeu a concretização das adesões dentro do exercício financeiro de 2024, contribuindo para a frustração da receita orçamentária.

30.4. A utilização de prejuízos fiscais e bases de cálculo negativas de tributos federais

30.4.1. Uma das razões para a frustração de receita no âmbito do Carf foi a possibilidade de utilização de créditos de prejuízo fiscal e de bases de cálculo negativas de tributos federais pelos contribuintes para quitar seus débitos, formas de pagamento que não resultam em ingresso de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional. Essa possibilidade não foi devidamente considerada nas projeções de arrecadação elaboradas inicialmente pelo Carf.

30.4.2. O TCU, no acompanhamento do 3º bimestre de 2024, já havia identificado esse risco e questionado a RFB sobre o impacto dessas formas de adimplemento. Em resposta, a RFB informou que, até 6/8/2024, uma parcela significativa dos débitos quitados — equivalente a 44,2% — havia sido paga mediante utilização de créditos de prejuízo fiscal e de bases negativas de CSLL. Essas informações foram apresentadas na Nota Corat/Suara/RFB 324, de 13/8/2024 (peça 31).

30.4.3. Posteriormente, no contexto da 4ª avaliação bimestral, a RFB revisou sua metodologia de apuração, conforme registrado na Nota Suara/RFB 22, de 16/9/2024 (peça 26). A partir de dados mais atualizados, constatou-se que aproximadamente 65% dos pagamentos haviam sido realizados mediante a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de bases de cálculo negativas.

30.4.4. Portanto, em 2024 uma parcela expressiva dos valores quitados não se converteu em ingresso efetivo de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional, uma vez que os pagamentos por meio de créditos de prejuízo fiscal e de bases de cálculo negativas não geram arrecadação orçamentária. Essa circunstância comprometeu de forma relevante o potencial arrecadatório inicialmente estimado a partir dos julgamentos no Carf.

30.5. A baixa adesão à modalidade especial de parcelamento da Lei 14.689/2023

30.5.1. Outra razão para a frustração de receita no âmbito do Carf foi a baixa adesão ao parcelamento instituído. Após revisão metodológica, conforme registrado na Nota Suara/RFB 22, de 16/9/2024 (peça 26), a RFB recalculou a taxa de adesão, estimando-a em aproximadamente 30%, percentual significativamente inferior aos 90% inicialmente adotados pelo Carf em suas projeções.

30.5.2. Além disso, em entrevista concedida durante o evento Diálogos Tributários (peça 36), promovido pelo portal de notícias Jota em 31/3/2025, o presidente do Carf avaliou que a baixa adesão ao parcelamento se deveu, principalmente, à escolha dos contribuintes por recorrer às modalidades de transação tributária disponibilizadas pela RFB e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

31. Impacto fiscal em 2024

31.1. Para contextualizar o impacto da frustração na estimativa do voto de qualidade do Carf, é importante avaliar a situação fiscal de forma abrangente. A Tabela 1 apresenta o desvio entre as receitas previstas e as despesas fixadas na LOA 2024, comparando-as com os valores efetivamente realizados no mesmo ano.

Tabela 1 - Comparação entre LOA 2024 e Realizado 2024

	LOA 2024 (A)	Realizado 2024 (B)	R\$ bilhões Erro de Projeção (B-A)
Receita administrada e previdenciária (I)	2.390,6	2.331,2	-59,5
Receita não administrada (II)	329,3	348,3	19,0
Despesa Primária (III)	2.716,4	2.722,4	6,0
Primário 'acima da linha' (IV=I + II – III)	3,5	-42,9	-46,4
Ajuste metodológico (V)	-	-2,4	-2,4
Primário 'abaixo da linha' (IV+V)	3,5	-45,4	-48,9

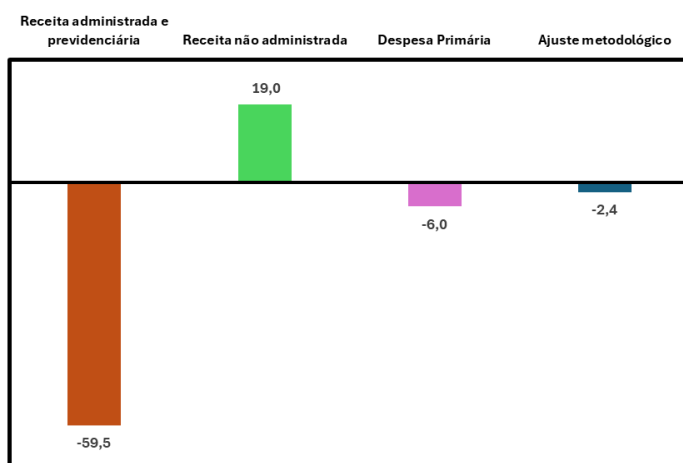
Fonte: Elaboração própria a partir da Série Histórica do Resultado do Tesouro Nacional (peça 45) e Quadro 10-A, Volume 1 da LOA 2024 (peça 44).

31.2. Observa-se que, em razão dos desvios nas receitas e despesas primárias, o superávit primário inicialmente previsto em R\$ 3,5 bilhões não foi alcançado. Em seu lugar, registrou-se déficit de R\$ 45,4 bilhões.

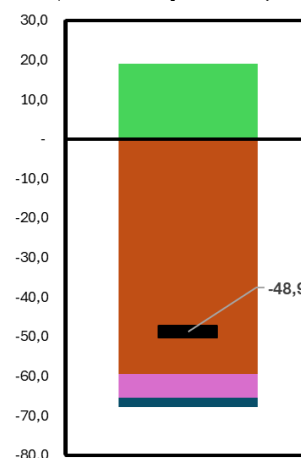
31.3. O gráfico a seguir, à esquerda, ilustra o erro de projeção em cada agregado. Valores acima do eixo das abcissas (eixo 'x') indicam desvios positivos, que contribuíram para uma melhora no primário, enquanto valores abaixo apontam fatores que agravaram o resultado. Observa-se, por exemplo, que a receita administrada e previdenciária sofreu a maior frustração em relação à LOA, com erro negativo de R\$ 59,5 bilhões. Esse impacto foi apenas parcialmente compensado pelo desempenho melhor da receita não administrada, que superou a estimativa em R\$ 19 bilhões.

Gráfico 1 - Realizado 2024 vis-à-vis LOA 2024

Erros dos principais componentes do resultado primário



Erros acumulados (resultado primário)



Fonte: Elaboração própria a partir da Série histórica do Resultado do Tesouro Nacional (peça 45) e Quadro 10-A, Volume 1 da LOA 2024 (peça 44).

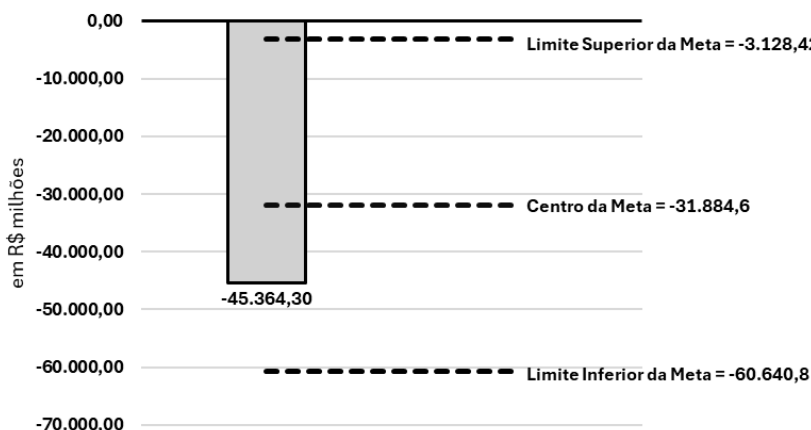
31.4. A despesa primária, por sua vez, apresentou erro modesto, agravando o déficit em apenas R\$ 6 bilhões. Esse valor de desvio é relativamente pequeno, considerando a inclusão de R\$ 30 bilhões em despesas excepcionais devido a calamidades ambientais, principalmente no Rio Grande do Sul.

31.5. O gráfico da direita, por sua vez, mostra a soma dos erros dos componentes do resultado primário. Nota-se que há maior concentração de erros abaixo de zero, indicando que os fatores que deterioraram o resultado primário tiveram peso superior aos fatores de melhora. O erro líquido de projeção do resultado primário, sintetizado pela linha escura no gráfico da direita, é de R\$ - 48,9 bilhões.

31.6. A análise mostra que, apesar da frustração de R\$ 59,5 bilhões representar um percentual relativamente pequeno frente ao volume total da receita administrada e previdenciária (R\$ 2.331,2 bilhões em 2024), seu impacto no resultado primário é expressivo. Em outros termos, mesmo pequenos desvios em grandes agregados de receita podem ter efeitos relevantes sobre o equilíbrio fiscal.

31.7. De qualquer forma, principalmente devido às variações em outras receitas e despesas, em conjunto com as deduções da meta, foi possível cumprir a meta de resultado primário. Após computar as deduções permitidas, o resultado primário permaneceu R\$ 15,3 bilhões acima do limite inferior da meta. O Gráfico 2 mostra o primário obtido em comparação com as metas e intervalo de tolerância, após computar as deduções.

Gráfico 2 – Cumprimento da Meta de Resultado Primário do Governo Central em 2024



Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - Terceiro Quadrimestre – 2024 (peça 46)*

32. **Projeção da receita para 2025**

32.1. A estimativa de receita no PLOA 2025 para o voto de qualidade do Carf ainda se baseou em premissas análogas às do PLOA 2024, porque a proposta foi enviada ao Congresso Nacional em agosto de 2024, antes do alerta do TCU em 29/9/2024 e antes da revisão metodológica feita pela RFB em setembro de 2024.

32.2. Outro fator que compromete a estimativa de receita para 2025 é a possibilidade de novas paralisações no âmbito do Carf. A Portaria Carf 458/2025 (peça 35), por exemplo, suspendeu diversas sessões de julgamento previstas para março em razão da greve deflagrada pelos conselheiros representantes da Fazenda Nacional. Esses movimentos grevistas, caso se prolonguem, podem impactar negativamente a arrecadação prevista. Em entrevista concedida ao portal de notícias Jota em 31/5/2025 (peça 36), o presidente do Carf reconheceu que as greves em curso podem impactar em alguma medida o cumprimento da meta de arrecadação, a depender do acordo que seja feito na saída da greve.

32.3. Diante dessas incertezas, no âmbito do processo de Acompanhamento dos Resultados Fiscais e da Execução Orçamentária e Financeira da União - 1º Bimestre 2025 (TC 005.986/2025-7, rel. min. Benjamin Zymler), a equipe de fiscalização solicitou informações à RFB sobre a arrecadação mensal efetiva decorrente do voto de qualidade do Carf. Segundo dados fornecidos pela RFB (cópia à peça 47), a arrecadação média registrada em 2025 foi de apenas R\$ 34,7 milhões — o que corresponde a apenas 1,46% da média mensal prevista originalmente no PLOA 2025. Esses dados reforçavam a necessidade de uma revisão substancial da estimativa, conforme já reconhecido pela própria RFB em manifestações públicas e junto ao TCU.

32.4. A revisão, no entanto, não foi realizada em março, como inicialmente previsto, pois o governo federal optou por não publicar o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2025. Segundo Nota do Ministério do Planejamento e Orçamento (peça 48), publicada em 21/3/2025, a ausência de divulgação se deu em razão da não sanção da LOA 2025 até aquela data.

32.5. Já no relatório referente ao 2º bimestre (peça 37), divulgado em 22/5/2025, a RFB zerou a projeção de receitas extraordinárias vinculadas ao voto de qualidade do Carf. Isso significa que não foi atribuída qualquer estimativa específica a essa fonte de receita nas projeções atualizadas para 2025.

32.6. Entretanto, os valores efetivamente arrecadados em 2024, cerca de R\$ 307,8 milhões provenientes de débitos quitados por contribuintes derrotados em julgamentos decididos pelo voto de qualidade do Carf, foram incorporados à base recorrente de arrecadação. Essa base é utilizada como referência nas estimativas da RFB, sobre a qual se aplicam os parâmetros macroeconômicos usuais, como crescimento do PIB, inflação e massa salarial. Em outras palavras, os valores já arrecadados passaram a compor a base de arrecadação regular dos diversos tributos administrados pela RFB, estando implícitos nas projeções futuras conforme a metodologia tradicional adotada por aquele órgão.

33. **Apuração da alegação de erro grosseiro**

33.1. O representante requer que o TCU apure as circunstâncias que levaram à superestimação da arrecadação prevista com base no voto de qualidade no Carf, com especial atenção à possibilidade de erro grosseiro e culpa in vigilando por parte das autoridades responsáveis.

33.2. Nos termos do art. 28 da LINDB, incluído pela Lei 13.655/2018, o agente público somente pode ser responsabilizado pessoalmente por decisões técnicas nos casos de dolo ou erro grosseiro. O conceito de erro grosseiro, por sua vez, foi regulamentado pelo Decreto 9.830/2019, que estabelece, em seu art. 12, § 1º, que: 'Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.'

33.3. Cabe destacar, entretanto, que os principais parâmetros utilizados nas projeções, como o percentual de adesão ao parcelamento especial e o uso de créditos de prejuízo fiscal, eram caracterizados por elevado grau de incerteza. O retorno do voto de qualidade do Carf conjugado com a opção do parcelamento favorável ao contribuinte representava medida sem precedentes históricos claros que permitissem uma estimativa robusta. A definição dos parâmetros da projeção, portanto, possuía caráter relativamente arbitrário, envolvendo o comportamento dos contribuintes diante de múltiplas alternativas legais, como parcelamento, judicialização ou transação tributária. Além disso, o próprio volume de processos que seriam decididos por voto de qualidade após as situações de empate, embora apoiado em séries históricas, era uma variável sensível e sujeita a oscilações.

33.4. Outro fator relevante foi a greve da categoria funcional dos conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que se estendeu de 20/11/2023 até 8/2/2024. Durante esse período houve suspensão de sessões de julgamento, o que provavelmente atrasou a tramitação dos processos. Além disso, conforme informado na Nota Técnica Suara 15/2024 (peça 32), existe um intervalo médio de 180 dias entre o julgamento e a efetiva adesão do contribuinte, o que significa que, mesmo após o fim da paralisação, o impacto na arrecadação demoraria a se concretizar.

33.5. Cumpre admitir que a RFB não promoveu, inicialmente, ajustes significativos nas estimativas recebidas do Carf para o PLOA 2024. As primeiras revisões foram modestas, limitando-se a reprogramar em alguma medida o fluxo de caixa, sem revisar a magnitude dos valores projetados. Importa destacar, contudo, que a própria disponibilidade de dados mais concretos para a revisão da estimativa aparentemente restou comprometida tanto pela paralisação dos auditores da RFB, quanto pelo decurso do prazo necessário para o adimplemento pelo contribuinte.

33.6. Após as diligências realizadas pelo TCU para apurar a arrecadação acumulada e o término da instrução em que foi proposta a emissão de alerta, no âmbito do processo TC 017.469/2024-4, a RFB revisou de modo significativo suas projeções (peça 26). Mais especificamente, a RFB passou a prever receita adicional de R\$ 847 milhões até o final do ano, rebaixou a taxa de adesão de 90% para 30% e incorporou o dado de que 65% dos débitos estavam sendo quitados com créditos de prejuízo fiscal ou bases de cálculo negativas.

33.7. Quanto à estimativa para o PLOA 2025, a própria equipe técnica da RFB, na entrevista coletiva de 28/1/2025 e na Nota Técnica Cetad/Copan 28/2025 (peça 23), reconheceu a necessidade de revisar a estimativa. Essa revisão, contudo, não foi formalizada em março de 2025, como era previsto, pois o governo optou por não divulgar o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre. O governo justificou a não publicação do relatório com base na ausência de sanção do PLOA 2025 (peça 48). A correção foi realizada posteriormente, no relatório do 2º bimestre (peça 37), publicado em 22/5/2025. Nesse relatório, a projeção de receitas extraordinárias oriundas do voto de qualidade do Carf foi integralmente excluída, refletindo uma abordagem mais prudente por parte da RFB.

33.8. Dessa forma, diante do grau de complexidade da matéria, da atuação corretiva da RFB e do relativo ineditismo da medida tributária, não há elementos suficientes para caracterizar erro grosseiro, conforme definição legal supracitada. A ausência de erro grosseiro no processo de previsão das estimativas, por sua vez, afasta eventual caracterização da culpa in vigilando das autoridades responsáveis.

34. **Suspensão da projeção para 2025**

34.1. Outra solicitação do representante foi a suspensão do uso da estimativa de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões atribuída ao voto de qualidade do Carf como referência para a elaboração da LOA 2025, até que a viabilidade desse montante fosse devidamente demonstrada por meio de estudos técnicos rigorosos.

34.2. De início, é importante esclarecer que, ao contrário das despesas, as receitas previstas na LOA não podem ser formalmente alteradas após sua aprovação. Assim, a eventual 'suspensão do uso da receita' não se dá por meio de modificação da LOA, mas sim por meio das reavaliações periódicas das receitas, conforme previsto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, atualmente regulamentado pelo art. 69 da LDO 2025 (Lei 15.080/2025).

34.3. Nesse contexto, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União referente ao 1º bimestre de 2025, que tradicionalmente seria publicado em 22/3/2025, não foi divulgado, em razão da

ausência de sanção da LOA 2025 até aquela data (peça 48). No entanto, no relatório do 2º bimestre, publicado em 22/5/2025, a RFB adotou uma postura conservadora e excluiu integralmente da projeção quaisquer receitas extraordinárias associadas ao voto de qualidade do Carf.

34.4. Isso significa que, diferentemente do que ocorreu no PLOA 2024 e em avaliações anteriores, não foram somados valores adicionais à estimativa-base da RFB. A arrecadação já registrada resultante dos julgamentos no Carf, distribuída entre os diversos tributos administrados pela RFB, foi incorporada à base normal de arrecadação utilizada como referência para as projeções de 2025. Essa base é apurada a partir da arrecadação efetivamente realizada até a data de projeção, ajustada conforme os parâmetros macroeconômicos da Secretaria de Política Econômica (SPE), como PIB, inflação e massa salarial. Portanto, essa receita deixou de ser tratada como extraordinária e passou a compor o conjunto global de arrecadação sobre o qual incidem os efeitos esperados dos parâmetros macroeconômicos.

34.5. Diante disso, entende-se que a solicitação do representante perdeu objeto, uma vez que a estimativa original do PLOA 2025, referente à receita extraordinária de R\$ 28,6 bilhões, já foi abandonada. A projeção atualmente em vigor está lastreada exclusivamente na arrecadação histórica, em conformidade com os critérios aplicáveis às demais receitas tributárias.

CONCLUSÃO

35. Ante o exposto, verifica-se que a representação apresentada pelo Senador Rogério Marinho (peça 1), embora inicialmente pertinente ao apontar indícios de superestimação da arrecadação decorrente do voto de qualidade do Carf, restou parcialmente prejudicada diante da posterior revisão metodológica promovida pela RFB e da consequente exclusão da referida estimativa nas projeções oficiais para o exercício de 2025. A mudança na estimativa da RFB, consubstanciada no Relatório de Avaliação do 2º Bimestre de 2025 (peça 37), evidencia uma atuação corretiva diante das fragilidades identificadas pelo TCU e reconhecidas publicamente pelos gestores da área responsável pelas projeções.

36. Observa-se, ainda, que a frustração de receita em 2024 decorreu de múltiplos fatores, como: (i) o elevado grau de incerteza em torno do comportamento dos contribuintes; (ii) a utilização expressiva de créditos fiscais que não geram ingresso orçamentário; (iii) a baixa adesão ao parcelamento especial previsto na Lei 14.689/2023; e (iv) os efeitos da greve da categoria funcional de origem dos conselheiros do Carf representantes da Fazenda Nacional, que comprometeu o fluxo de julgamentos e o tempo necessário para adesão dos contribuintes.

37. Considerando o conjunto das informações apuradas e a atuação posterior dos órgãos envolvidos, conclui-se que não há elementos suficientes para caracterizar erro grosseiro ou culpa in vigilando das autoridades responsáveis.

38. Dessa forma, recomenda-se o reconhecimento da parcial procedência da representação, com o consequente arquivamento do processo, por perda superveniente de objeto. Propõe-se, ainda, o envio da decisão que vier a ser proferida ao representante, ao Ministério da Fazenda e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a fim de garantir a devida ciência institucional dos desdobramentos do caso.

39. Preliminarmente, propõe-se submeter os autos à manifestação do representante do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 4) em face da manifesta intenção de agir consoante pedido formulado à peça 9. Como guardião da lei e fiscal de sua fiel execução, compete ao MPTCU dizer de direito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal. Considerando a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame, entende-se conveniente e oportuna a oitiva do Parquet de Contas, nos termos dos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Em virtude do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

40.1. ratificar o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234, § 2º, 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, nos termos do despacho do relator (peça 8);

40.2. considerá-la parcialmente procedente, porém, prejudicada a apreciação do mérito por perda de objeto;

40.3. submeter os presentes autos à oitiva do Ministério Público junto ao TCU, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do TCU;

40.4. remeter cópia da presente instrução e do acórdão que vier a ser adotado ao representante Senador Rogério Marinho, ao Ministério da Fazenda e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

40.5. *arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, inciso I, c/c art. o 169 do Regimento Interno do TCU e o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014.”*

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nestes autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, se manifestou nos seguintes termos (peça 53):

“Trata-se da representação formulada pelo Senador Rogério Marinho em 5/2/2025, com pedido de medida cautelar urgente, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na formulação, na divulgação e na fiscalização da estimativa de arrecadação vinculada ao retorno do voto de qualidade no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).

Segundo o representante, teria havido a superestimação da ordem de 99,5% das receitas dessa rubrica previstas no orçamento da União para o exercício de 2024 (projeção da arrecadação: aproximadamente R\$ 54 bilhões, arrecadação efetiva: R\$ 307,8 milhões, ou seja, 0,5% do valor originalmente previsto), contrariando os princípios da transparência e da eficiência, os quais devem pautar a condução da política fiscal e orçamentária do governo federal, assim como a credibilidade das contas públicas (peça 1).

Para o representante, haveria indícios de falhas graves na condução do processo de projeção da arrecadação, com possível erro grosseiro na elaboração da estimativa (art. 28 da LINDB) e culpa in vigilando por parte das autoridades máximas do Ministério da Fazenda, ‘que teriam se omitido no dever de fiscalizar a plausibilidade técnica das projeções, mesmo diante de sinais concretos de sua inviabilidade ao longo do exercício de 2024’, consoante matéria jornalística veiculada no Valor Econômico, entrevista coletiva concedida pela Receita Federal do Brasil em 28/1/2025 e dados comparativos entre a arrecadação estimada e a efetivamente realizada com base no retorno do voto de qualidade do Carf.

Os pedidos do parlamentar foram, em suma, os seguintes (peça 1, pp. 8/9):

‘a) Seja recebida e processada esta representação, para a implementação das medidas cabíveis quanto às potenciais inconstitucionalidades e ilegalidades descritas nas matérias jornalísticas supracitadas;

b) Sejam devidamente intimados os representantes do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro Nacional, da Receita Federal do Brasil e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf);

c) Liminarmente, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno, fazendo-se presentes, no caso em exame, o fumus boni iuris e o periculum in mora, determine V. Exa., o Plenário do TCU ou o relator desta representação:

c.1) a suspensão do uso da previsão de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões pelo CARF para 2025 como referência para elaboração do Orçamento da União, até que seja demonstrada, por meio de estudos técnicos rigorosos, a viabilidade real desse montante; e

c.2) ao Ministério da Fazenda, ao Tesouro Nacional e à Receita Federal a obrigação de apresentar, em prazo razoável, nova metodologia de cálculo das estimativas de arrecadação do CARF, que contemple parâmetros objetivos e verificáveis;

d) No mérito, que o Tribunal de Contas da União, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, decida pela adoção das medidas de sua competência necessárias para:

d.1) apurar as circunstâncias da superestimação da arrecadação com o voto de qualidade no CARF, avaliando a ocorrência de erro grosseiro e culpa in vigilando das autoridades responsáveis;

d.2) apurar a responsabilidade do Ministro da Fazenda, do Secretário do Tesouro Nacional e do Secretário da Receita Federal, com base no princípio da culpa in vigilando, por não terem exercido fiscalização sobre a elaboração da estimativa;

d.3) identificada negligência grave ou dolo, adotar as providências cabíveis para a responsabilização dos envolvidos, incluindo a aplicação de penalidades administrativas, nos termos da legislação vigente, e o encaminhamento das conclusões ao Ministério Público Federal para apuração de eventuais ilícitos administrativos e financeiros; e

d.4) recomendar ao Ministério da Fazenda a adoção de controles internos mais rigorosos para projeções fiscais, garantindo maior transparência e precisão nos cálculos de arrecadação.’

Por meio do despacho datado de 21/2/2025, Vossa Excelência indeferiu o pedido de cautelar e

agregou considerações importantes sobre o tema, a saber (peça 8):

‘12. Quanto à adoção de medida cautelar, comungo do mesmo entendimento da AudFiscal, pois não vislumbro, neste caso, os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora.

13. A preocupação do parlamentar com a qualidade das estimativas de receitas da União e a credibilidade da peça orçamentária é muito pertinente. De fato, a elaboração do PLOA e a sua execução devem se pautar em estimativas de arrecadação críveis e tecnicamente embasadas, em consonância com o teor do art. 12 da Lei Complementar 101/2000, *in verbis*:

‘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.**’ (grifei)

14. No entanto, as justificativas para o erro de estimativa ocorrido em 2024 foram examinadas por este Tribunal no âmbito do TC 017.469/2024-4 (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus), que resultou no Acórdão 1.908/2024-Plenário. Nesse processo não se evidenciou uma ação deliberada ou um erro grosseiro por parte dos gestores do Ministério da Fazenda para produzir distorções no PLOA. No entanto, o Tribunal expediu alerta ao Poder Executivo federal sobre o risco de não atingimento da meta fiscal daquele exercício em razão da incerteza quanto à estimativa de receita oriunda do voto de qualidade do Carf.

15. Conforme registrado pela AudFiscal, a ocorrência do erro de estimativa em análise pode ser atribuída às dificuldades técnicas e incertezas inerentes ao processo de projeção de receitas, especialmente por se tratar de uma situação nova. Ou seja, 2024 foi o primeiro ano de implementação da política do voto de qualidade do Carf, não havendo, portanto, dados históricos de arrecadação associados à medida para fundamentar a projeção para os exercícios seguintes.

16. Esclarece-se que, embora o voto de qualidade do Carf existisse até 2020, a modelagem jurídica era diferente da instituída pela Lei 14.689/2023. Além disso, não havia um marcador específico para arrecadação de receitas decorrente do voto de qualidade, de forma que não é possível utilizar a trajetória de arrecadação daquela modelagem anterior para fins de previsão da arrecadação sob a égide da Lei 14.689/2023.

17. No que se refere ao PLOA 2025, que contém projeções similares àsquelas de 2024, a AudFiscal esclareceu que o projeto foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 30/8/2024, antes da publicação da decisão do TCU acima mencionada. Com isso, a unidade especializada entende que o valor dessa receita no PLOA 2025, provavelmente superestimado novamente, estaria justificado.

18. Entretanto, observando detidamente as informações contidas no TC 017.469/2024-4, verifico que, em agosto de 2024, o governo já havia reduzido a previsão dessa receita de R\$ 54,7 bilhões (montante constante do PLOA 2024) para R\$ 37,7 bilhões (Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre - RARDP), conforme tabela reproduzida a seguir:

		R\$ milhões
Dados de estimativa e arrecadação		Voto de Qualidade (Lei 14.689/23)
Estimativas	PLOA 2024	54.713,70
	RARDP do 1º Bimestre	49.665,00
	RARDP do 2º Bimestre	49.594,00
	RARDP do 3º Bimestre (I)	37.711,00
Realizado até 6/8/2024 (II)		83,35
% realizado da última projeção (II/I)		0,22%
Fontes: para projeções, dados obtidos do Volume II das Informações Complementares ao PLOA 2024 e dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias dos 1º, 2º e 3º bimestres; para o realizado, dados obtidos na resposta da RFB ao ofício de requisição, conforme peça 64.		

Fonte: TC 017.469/2024-4, peça 84, p. 2.

19. Além disso, já havia conhecimento acerca da baixíssima arrecadação dessa receita, de apenas 0,22% do valor estimado, considerando a estimativa atualizada pelo RARDP do 3º bimestre (R\$ 37,7 bilhões).

20. Assim, era de se esperar que os órgãos responsáveis fossem mais prudentes na estimativa que se faria constar do PLOA 2025, independentemente da provocação desta Corte de Contas. Ou seja, quando do envio do PLOA 2025 para o Congresso Nacional, já havia indícios suficientes da inadequação da metodologia utilizada para estimar a multicitada receita.

21. Com isso, pela gravidade da falha, com potencial de trazer incerteza e fragilidade ao orçamento, cabe acrescentar, ainda, a necessidade de que sejam apresentadas as razões técnicas para a repetição, nas projeções do exercício de 2025, da metodologia que superestimou as receitas decorrentes do voto de

qualidade do CARF no exercício de 2024, a despeito de já ter se verificado a frustração das previsões de 2024.

22. Certamente, ainda que o PLOA 2025 seja aprovado com essa receita superestimada, o Poder Executivo poderá ajustar a execução orçamentária nas primeiras avaliações bimestrais do exercício de 2025 a partir de uma nova metodologia de estimativa dessa receita a ser desenvolvida. No entanto, entendendo pertinente obter justificativas a respeito desse ponto, pois a qualidade e a adequação das estimativas de receita da peça orçamentária são requisitos fundamentais para a credibilidade desse documento, conforme já mencionado.

23. Desse modo, acolho a proposta da AudFiscal de diligenciar a Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda no intuito de colher esclarecimentos sobre: i) a repetição da metodologia no processo de elaboração do PLOA 2025, quando já havia elementos suficientes sobre a grave falha dessa metodologia; ii) a atual perspectiva da realização de receitas derivadas do Carf em 2025; iii) o desenvolvimento de nova metodologia para a projeção destas receitas; e iv) a possibilidade de realização de ajustes nas projeções já no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 1º bimestre de 2025.

24. Diante do exposto, decido:

24.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234, § 2º, 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução- TCU 259/2014;

24.2. indeferir o requerimento de medida cautelar, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

24.3. realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, para que, no prazo de quinze dias:

24.3.1. esclareça as razões técnicas para a repetição, nas projeções do exercício de 2025, da metodologia que superestimou as receitas decorrentes do voto de qualidade do CARF no exercício de 2024, a despeito de já ter se verificado a frustração das previsões de 2024;

24.3.2. informe qual a atual perspectiva de realização de receitas derivadas do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais em 2025;

24.3.3. esclareça em que estágio se encontra o desenvolvimento, pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de nova metodologia de estimação para a arrecadação de receitas decorrentes do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais;

24.3.4. se manifeste sobre a viabilidade de ajuste das projeções de receitas decorrentes do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 1º bimestre de 2025 de acordo com a nova metodologia;

24.3.4. encaminhar cópia das peças 1 e 5, além deste despacho, à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, a fim de subsidiar sua manifestação; e

24.3.5. comunicar esta decisão ao representante;

24.3.6. restituir os autos à AudFiscal para exame de mérito, após a adoção das providências acima indicadas.'

Promovidas as medidas saneadoras determinadas por Vossa Excelência e obtidos os esclarecimentos pertinentes, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) opina, em essência, no sentido de o TCU conhecer da representação, para 'considerá-la parcialmente procedente, porém, prejudicada a apreciação do mérito por perda de objeto' (peças 50 a 52).

A instrução técnica pontuou o que segue, em apertada síntese (peça 50):

a) a sucessão de fatos no tempo foi a seguinte:

DATA	EVENTO
5/5/2023	O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.384/2023, que propôs a reintrodução do voto de qualidade no âmbito do Carf, em caso de empate nos julgamentos, que seria proferido pelo presidente da turma, representante da Fazenda Nacional, favorecendo, em regra, a posição da administração tributária
-	Na Câmara dos Deputados, foi apresentado substitutivo ao PL 2.384/2023, que, além de restabelecer o voto de qualidade no âmbito do Carf, instituiu nova modalidade especial de parcelamento para os contribuintes que fossem derrotados em julgamentos decididos por esse critério (possibilidade de pagamento do débito tributário em até 12 parcelas mensais e sucessivas, sem multas e juros)
5/7/2023	Nota Técnica 1/Carf/MF/2023 (peça 28), elaborada com base no texto do substitutivo então em tramitação. Apresentou estimativa preliminar do volume monetário que seria submetido a julgamento em 2024 e projetou o impacto fiscal da nova sistemática de parcelamento. Partiu da premissa de que 90% dos contribuintes optariam por aderir à

DATA	EVENTO
	<i>modalidade de parcelamento prevista no projeto. Previu arrecadação de R\$ 25,6 bilhões e mencionou proposta em discussão no Carf de realização de sessões extraordinárias, com aumento de 50% na carga de trabalho dos conselheiros, o que, se implementado, elevaria a projeção de ingresso para R\$ 38,4 bilhões</i>
30/8/2023	<i>Nota Cetad/Copan/RFB 130/2023 (peça 29). Como os valores originalmente apresentados na estimativa enviada pelo Carf estavam líquidos de transferências, a RFB solicitou ao Carf a versão bruta das projeções e optou por adotar o cenário que considerava a realização de sessões extraordinárias no Carf. O valor líquido estimado em R\$ 38,4 bilhões foi convertido a um valor bruto de R\$ 54,7 bilhões, montante que foi incorporado ao PLOA 2024, como previsão de arrecadação decorrente do voto de qualidade do Carf</i>
20/9/2023	<i>Aprovação da Lei 14.689/2023, que manteve o modelo de parcelamento previsto no substitutivo ao PL 2384/2023. Seguiu os parâmetros considerados na Nota Técnica 1/Carf/MF (peça 28) e utilizados na elaboração do PLOA 2024, permitindo o pagamento do valor principal em 12 parcelas, sem juros e multas, para contribuintes derrotados por voto de qualidade</i>
22/3/2024	<i>Divulgação da avaliação de receitas e despesas primárias do 1º bimestre de 2024. Manteve projeção de arrecadação expressiva relacionada ao voto de qualidade do Carf (peça 38). A estimativa inicialmente prevista no PLOA 2024, de R\$ 54,7 bilhões, foi revisada para R\$ 49,6 bilhões</i>
28/3/2024	<i>Nota Técnica 809/2024/Carf/MF (peça 20). Ao projetar a receita estimada para o PLDO 2025, indicou arrecadação potencial de R\$ 28,6 bilhões, utilizando, segundo o próprio documento, a mesma metodologia adotada na Nota Técnica 1/Carf/MF/2023 (peça 28). Isso sugere que as premissas anteriores foram mantidas, como a adesão de 90% dos contribuintes ao parcelamento [12 parcelas mensais e sucessivas, sem multas e juros]</i>
22/5/2024	<i>Divulgação da avaliação de receitas e despesas primárias do 2º bimestre de 2024. A RFB manteve praticamente inalterada a estimativa de arrecadação com o voto de qualidade do Carf (peça 39), ajustando o valor de R\$ 49,7 bilhões para R\$ 49,6 bilhões. Até aquele momento, ainda se esperava uma arrecadação significativa, apesar do início tardio da receita</i>
25/7/2024	<i>Publicação da terceira avaliação bimestral de 2024. A RFB revisou a estimativa de arrecadação para R\$ 37,7 bilhões (peça 40). O ajuste refletiu, principalmente, o reconhecimento de atraso no início do fluxo de caixa, e não uma reavaliação efetiva da viabilidade das premissas adotadas</i>
27/7/2024	<i>Nota Suara/RFB 11/2024 (peça 22). A RFB decidiu manter a estimativa elaborada pelo Carf para o PLDO 2025, reaproveitando-a no PLOA 2025. A projeção manteve o valor de R\$ 28,6 bilhões em arrecadação, com base na aplicação do voto de qualidade do Carf</i>
5/8/2024	<i>No âmbito do Acompanhamento do 3º Bimestre de 2024 (TC 017.469/2024-4, rel. min. Jhonatan de Jesus), expediu-se o Ofício 44/2024 – AudFiscal (peça 30), com o objetivo de apurar a arrecadação realizada até aquela data e obter elementos que permitissem projetar a arrecadação dos meses seguintes, como o volume de processos julgados por voto de qualidade. Indagou-se sobre eventual uso de precatórios e de créditos de prejuízo fiscal e bases de cálculo negativas para o pagamento dos débitos pelos contribuintes, formas de adimplemento que não resultariam em receita orçamentária [art. 25-A, §§ 3º e 4º, do Decreto 70.235/1972]</i>
13/8/2024	<i>Nota Corat/Suara/RFB 324/2024 (peça 31). A RFB informou que, até 6/8/2024, haviam sido arrecadados R\$ 83,35 milhões e que, com uso de precatórios ou de créditos de prejuízo fiscal e bases de cálculo negativas, haviam sido pagos R\$ 66,14 milhões, recursos que não tiveram impacto em receita orçamentária</i>
2/9/2024	<i>No âmbito do Acompanhamento do 3º Bimestre (TC 017.469/2024-4, rel. min. Jhonatan de Jesus), a equipe da AudFiscal elaborou instrução preliminar (cópia à peça 42), sugerindo a emissão de alerta pelo TCU, com o objetivo de permitir que fosse expedido a tempo de ser considerado, pelo Poder Executivo, na avaliação de receitas e despesas do 4º bimestre, então prevista para 22/9/2024</i>
11/9/2024	<i>O Ministro da Fazenda, o Secretário do Tesouro Nacional e o Secretário Especial da Receita Federal do Brasil compareceram voluntariamente ao TCU para apresentar as medidas adotadas pelo governo com o objetivo de cumprir a meta do resultado primário, conforme previsto no novo arcabouço fiscal. Na ocasião, as autoridades reconheceram a pertinência do alerta emitido e admitiram a necessidade de revisão da estimativa de</i>

DATA	EVENTO
	<i>arrecadação proveniente do voto de qualidade do Carf</i>
16/9/2024	<i>Mesmo antes da conclusão do Acompanhamento do 3º Bimestre, com elaboração do voto pelo relator e julgamento pelo colegiado, a RFB já havia iniciado a revisão de suas projeções. A RFB promoveu atualização metodológica com vistas à elaboração da 4ª avaliação bimestral, formalizada na Nota Suara/RFB 22 (peça 26). Diversos parâmetros foram ajustados na metodologia, incluindo a taxa de adesão ao parcelamento e o uso de créditos de prejuízos fiscais. A estimativa para o 4º bimestre passou a prever o ingresso adicional de R\$ 847,7 milhões entre setembro e dezembro de 2024, além do valor já arrecadado até agosto (peça 41)</i>
29/9/2024	<i>Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário (Acompanhamento dos Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União no 3º Bimestre de 2024). Emissão de alerta ao Poder Executivo sobre o risco de não atingimento da meta fiscal do exercício financeiro de 2024, ante a incerteza em torno da estimativa de receita oriunda do voto de qualidade do Carf, o potencial impacto de eventual frustração dessa receita no resultado primário e a baixa arrecadação observada até então</i>
-	<i>Ao final de 2024, a arrecadação anual com base no voto de qualidade do Carf totalizou apenas R\$ 307,8 milhões, valor significativamente inferior às estimativas da RFB, mesmo após sucessivas revisões ao longo dos últimos bimestres. Em relação à LOA 2024, isso representou frustração de R\$ 54,4 bilhões naquele item específico de receita. Essa discrepância contribuiu para que a arrecadação total das receitas administradas pela RFB, somadas às receitas previdenciárias, apresentasse frustração de R\$ 59,4 bilhões no ano. A frustração de receita, por sua vez, contribuiu para o déficit primário de R\$ 45,4 bilhões em 2024, em contraste com o superávit de R\$ 3,5 bilhões originalmente previsto na LOA 2024. Encerrado o mês de dezembro, verificou-se o cumprimento da meta fiscal prevista na LDO 2024 para o governo central. A meta era de um resultado primário nulo, com intervalo de tolerância de R\$ 28,8 bilhões (art. 2º, § 1º, da LDO de 2024). Além do mais, um total de R\$ 31,9 bilhões em despesas e renúncias foram deduzidas da meta fiscal, a maior parte justificada pelas emergências climáticas e pela calamidade no estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, o limite inferior com as deduções representava, para o governo central, um déficit primário de R\$ 60,6 bilhões. O déficit primário do governo central, apurado no critério 'abaixo da linha', ficou em R\$ 45,4 bilhões, superior ao limite inferior em R\$ 15,3 bilhões.</i>
28/1/2025	<i>O chefe do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB, Claudemir Malaquias, informou que a projeção de arrecadação relacionada ao voto de qualidade do Carf seria revista para o exercício de 2025 e que a RFB não utilizaria mais as estimativas originadas diretamente do Carf em suas projeções oficiais (peça 1, p. 5)</i>
5/2/2025	<i>Autuação da presente representação no TCU</i>
7/3/2025	<i>Nota Cetad/Copan/RFB 28/2025 (peça 23). A RFB informou que utilizou, para o PLOA 2025, a estimativa originalmente elaborada pelo Carf para o PLDO 2025, uma vez que ainda não havia sido concluída uma nova metodologia de cálculo. Na mesma nota, a RFB reconheceu a necessidade de revisão dessa estimativa, de forma a alinhá-la com o comportamento efetivo da arrecadação tributária observada</i>
11/3/2025	<i>Nota Suara/RFB 3/2025 (peça 15, p. 1). A RFB informou que a expectativa de arrecadação com receitas decorrentes do voto de qualidade do Carf para 2025 '(...) é baixa, conforme já foi verificado para o ano de 2024', embora não tenha detalhado valores</i>

b) a Nota Técnica 1/Carf/MF/2023 (peça 28), que fundamentou a estimativa utilizada no PLOA 2024, previa um potencial de julgamento de aproximadamente R\$ 580 bilhões em créditos tributários ao longo de 12 meses, líquidos de transferências. Considerando o valor bruto, esse montante corresponderia a cerca de R\$ 870 bilhões. Conforme informação disponível no site do Carf, o volume monetário dos julgamentos realizados em 2024 atingiu R\$ 800 bilhões (peça 34);

c) dessa forma, o volume de processos julgados, por si só, não justifica a frustração de receita observada, uma vez que o montante efetivamente julgado em 2024 não se distanciou de forma significativa da premissa estabelecida na Nota Técnica 1/Carf/MF/2023 (peça 28);

d) a estimativa apresentada na Nota Técnica 1/Carf/MF, de julho/2023 (peça 28), foi elaborada quase 5 meses antes do início da paralisação dos auditores da RFB, em 20/11/2023, e, por essa razão, a estimativa não considerou os impactos da greve sobre o funcionamento do Carf e sobre o início da

arrecadação decorrente dos julgamentos;

e) a Portaria Carf/MF 1.454, de 20/11/2023 (peça 33), por exemplo, comprova o efeito da paralisação, ao suspender as sessões de julgamento em 21/11/2023, em razão da ausência de quórum regimental. A paralisação da categoria se estendeu até 8/2/2024, perfazendo 79 dias de duração;

f) a defasagem no início dos trabalhos impactou diretamente o cronograma de adesões e, por consequência, a realização da receita estimada. Isso se deve, em parte, ao fato de que há um intervalo médio de 180 dias entre o julgamento do processo no Carf e a efetivação da adesão pelo contribuinte, conforme Nota Suara/RFB 15, de 26/8/2024 (peça 32);

g) a possibilidade de utilização de créditos de prejuízo fiscal e de bases de cálculo negativas de tributos federais pelos contribuintes para quitar seus débitos, formas de pagamento que não resultam em ingresso de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional, foi uma das razões para a frustração de receita, possibilidade que não foi devidamente considerada nas projeções de arrecadação elaboradas inicialmente pelo Carf;

h) no acompanhamento do 3º bimestre de 2024, o TCU já havia identificado esse risco e questionado a RFB sobre o impacto dessas formas de adimplemento. Na ocasião, em 13/8/2024, a RFB informou que, até 6/8/2024, uma parcela significativa dos débitos quitados (44,2%) havia sido paga mediante utilização de créditos de prejuízo fiscal e de bases negativas de CSLL (peça 31);

i) posteriormente, no contexto da 4ª avaliação bimestral, a RFB revisou sua metodologia de apuração e, a partir de dados mais atualizados, constatou-se que aproximadamente 65% dos pagamentos haviam sido realizados mediante a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de bases de cálculo negativas (peça 26). Essa circunstância comprometeu de forma relevante o potencial arrecadatário inicialmente estimado a partir dos julgamentos no Carf;

j) a baixa adesão ao parcelamento instituído foi outra razão para a frustração de receita no âmbito do Carf. Após revisão metodológica, a RFB recalculou a taxa de adesão, estimando-a em aproximadamente 30% (Nota Suara/RFB 22, de 16/9/2024, peça 26), percentual significativamente inferior aos 90% inicialmente adotados pelo Carf em suas projeções;

k) no âmbito do processo de Acompanhamento dos Resultados Fiscais e da Execução Orçamentária e Financeira da União - 1º Bimestre 2025 (TC 005.986/2025-7, rel. min. Benjamin Zymler), a equipe de fiscalização solicitou informações à RFB sobre a arrecadação mensal efetiva decorrente do voto de qualidade do Carf. Segundo dados fornecidos pela RFB (cópia à peça 47), a arrecadação média registrada em 2025 foi de R\$ 34,7 milhões, o que corresponde a apenas 1,46% da média mensal prevista originalmente no PLOA 2025. Esses dados reforçavam a necessidade de uma revisão substancial da estimativa, conforme já reconhecido pela própria RFB em manifestações públicas e junto ao TCU;

l) a revisão, no entanto, não foi realizada em março, como inicialmente previsto, pois o governo federal optou por não publicar o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2025. Segundo Nota do Ministério do Planejamento e Orçamento (peça 48), publicada em 21/3/2025, a ausência de divulgação se deu em razão da não sanção da LOA 2025 até aquela data;

m) no relatório referente ao 2º bimestre (peça 37), divulgado em 22/5/2025, a RFB zerou a projeção de receitas extraordinárias vinculadas ao voto de qualidade do Carf. Isso significa que não foi atribuída qualquer estimativa específica a essa fonte de receita nas projeções atualizadas para 2025;

n) entretanto, os valores efetivamente arrecadados em 2024, cerca de R\$ 307,8 milhões provenientes de débitos quitados por contribuintes derrotados em julgamentos decididos pelo voto de qualidade do Carf, foram incorporados à base recorrente de arrecadação. Essa base é utilizada como referência nas estimativas da RFB, sobre a qual se aplicam os parâmetros macroeconômicos usuais, como crescimento do PIB, inflação e massa salarial. Em outras palavras, os valores já arrecadados passaram a compor a base de arrecadação regular dos diversos tributos administrados pela RFB, estando implícitos nas projeções futuras, conforme a metodologia tradicional adotada por aquele órgão;

o) sobre a alegação do representante de que houve erro grosseiro (erro 'manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia', art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019), os principais parâmetros utilizados nas projeções, como o percentual de adesão ao parcelamento especial e o uso de créditos de prejuízo fiscal, eram caracterizados por elevado grau de incerteza. O retorno do voto de qualidade do Carf conjugado com a opção do parcelamento favorável ao contribuinte representava medida sem precedentes históricos claros que permitissem uma estimativa robusta;

p) a definição dos parâmetros da projeção, portanto, possuía caráter relativamente arbitrário, envolvendo o comportamento dos contribuintes diante de múltiplas alternativas legais, como parcelamento, judicialização ou transação tributária. Além disso, o próprio volume de processos que seriam decididos por voto de qualidade após as situações de empate, embora apoiado em séries históricas, era uma variável sensível e sujeita a oscilações;

q) outro fator relevante, como visto, foi a greve da categoria funcional dos conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que se estendeu de 20/11/2023 até 8/2/2024, com suspensão de sessões de julgamento nesse período, o que provavelmente atrasou a tramitação dos processos. Além disso, existe um intervalo médio de 180 dias entre o julgamento e a efetiva adesão do contribuinte (peça 32), o que significa que, mesmo após o fim da paralisação, o impacto na arrecadação demoraria a se concretizar;

r) cumpre admitir que a RFB não promoveu, inicialmente, ajustes significativos nas estimativas recebidas do Carf para o PLOA 2024. As primeiras revisões foram modestas, limitando-se a reprogramar em alguma medida o fluxo de caixa, sem revisar a magnitude dos valores projetados. Contudo, a própria disponibilidade de dados mais concretos para a revisão da estimativa aparentemente restou comprometida tanto pela paralisação dos auditores da RFB quanto pelo decurso do prazo necessário para o adimplemento pelo contribuinte;

s) após as diligências realizadas pelo TCU para apurar a arrecadação acumulada e o término da instrução em que foi proposta a emissão de alerta, no âmbito do processo TC 017.469/2024-4, a RFB revisou de modo significativo suas projeções (peça 26). Passou a prever receita adicional de R\$ 847 milhões até o final do ano, rebaixou a taxa de adesão de 90% para 30% e incorporou o dado de que 65% dos débitos estavam sendo quitados com créditos de prejuízo fiscal ou bases de cálculo negativas;

t) quanto à estimativa para o PLOA 2025, a própria equipe técnica da RFB, na entrevista coletiva de 28/1/2025 e na Nota Técnica Cetad/Copan 28/2025 (peça 23), reconheceu a necessidade de revisar a estimativa. Essa revisão, contudo, não foi formalizada em março de 2025, como era previsto, pois o governo optou por não divulgar o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre e justificou a não publicação do relatório com base na ausência de sanção do PLOA 2025 (peça 48). A correção foi realizada posteriormente, no relatório do 2º bimestre (peça 37), publicado em 22/5/2025, no qual a projeção de receitas extraordinárias oriundas do voto de qualidade do Carf foi integralmente excluída, refletindo uma abordagem mais prudente por parte da RFB;

u) dessa forma, diante do grau de complexidade da matéria, da atuação corretiva da RFB e do relativo ineditismo da medida tributária, não há elementos suficientes para caracterizar erro grosseiro, cuja ausência, no processo de previsão das estimativas, afasta eventual caracterização da culpa in vigilando por parte das autoridades responsáveis;

v) a solicitação do representante de suspensão do uso da estimativa de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões atribuída ao voto de qualidade do Carf como referência para a elaboração da LOA 2025, até que a viabilidade desse montante fosse devidamente demonstrada por meio de estudos técnicos rigorosos, perdeu o objeto, uma vez que a estimativa original do PLOA 2025, referente à receita extraordinária de R\$ 28,6 bilhões, já foi abandonada. A projeção atualmente em vigor está lastreada exclusivamente na arrecadação histórica, em conformidade com os critérios aplicáveis às demais receitas tributárias;

w) a representação, portanto, embora inicialmente pertinente ao apontar indícios de superestimação da arrecadação decorrente do voto de qualidade do Carf, restou parcialmente prejudicada diante da posterior revisão metodológica promovida pela RFB e da consequente exclusão da referida estimativa nas projeções oficiais para o exercício de 2025. A mudança na estimativa da RFB, consubstanciada no Relatório de Avaliação do 2º Bimestre de 2025 (peça 37), evidencia uma atuação corretiva diante das fragilidades identificadas pelo TCU e reconhecidas publicamente pelos gestores da área responsável pelas projeções;

x) a frustração de receita em 2024 decorreu, como visto, de múltiplos fatores, como: (i) o elevado grau de incerteza em torno do comportamento dos contribuintes; (ii) a utilização expressiva de créditos fiscais que não geram ingresso orçamentário; (iii) a baixa adesão ao parcelamento especial previsto na Lei 14.689/2023; e (iv) os efeitos da greve da categoria funcional de origem dos conselheiros do Carf representantes da Fazenda Nacional, que comprometeu o fluxo de julgamentos e o tempo necessário para adesão dos contribuintes;

y) não há, por conseguinte, elementos suficientes para caracterizar erro grosseiro ou culpa in vigilando das autoridades responsáveis.

II

O Ministério Público de Contas concorda com a proposição oferecida pela unidade técnica, sem prejuízo do acréscimo que propõe, pelas razões que passa a expor.

As ocorrências noticiadas pelo parlamentar na presente representação são relevantes, dado que, no regime de responsabilidade fiscal, que pressupõe ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios, falhas importantes nas previsões de receita ostentam gravidade, por impactarem diretamente o planejamento orçamentário e, por conseguinte, o equilíbrio que deve reger as contas públicas.

A previsão ‘consciente’ da arrecadação, calcada em parâmetros técnicos e sólidos, constitui um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal (art. 11 da Lei Complementar 101/2000), afinal, a estimativa da receita é que pauta a fixação da despesa.

Assim, a superestimativa de receitas (receitas ‘infladas’) compromete substancialmente a transparência do orçamento.

Nos termos do Manual Técnico do Orçamento 2025¹:

‘Efetuar a previsão implica planejar e estimar a arrecadação das receitas que constará na proposta orçamentária. Isso deverá ser realizado em conformidade com as normas técnicas e legais correlatas e, em especial, com as disposições constantes na LRF. Sobre o assunto, vale citar o art. 12 da referida norma:

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.

No âmbito federal, a metodologia de projeção de receitas busca assimilar o comportamento da arrecadação de determinada receita em exercícios anteriores, a fim de projetá-la para o período seguinte, com o auxílio de modelos estatísticos e matemáticos. O modelo dependerá do comportamento da série histórica de arrecadação e de informações fornecidas pelos órgãos orçamentários ou unidades arrecadoras envolvidos no processo.

A previsão de receitas é a etapa que antecede a fixação do montante de despesas que irá constar nas leis de orçamento, além de ser base para se estimar as necessidades de financiamento do governo.’

Uma prova a mais da importância de uma previsão adequada de receitas reside, entre outros aspectos, na previsão legal de que a reestimativa da receita por parte do Poder Legislativo somente será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal (art. 12, § 1º, da LRF).

O tema ganha relevância em função das consequências nefastas de uma previsão incoerente, desarrazoada e irreal, a maior, de arrecadação, podendo-se citar, entre outras, a desconfiança do mercado, a dificuldade no cumprimento de metas fiscais e a redução de gastos em áreas relevantes, assim como possíveis déficits orçamentários e descrédito na gestão pública.

Consoante a pertinente Declaração de Voto de Vossa Excelência no âmbito do Acórdão 1.326/2025-Plenário, proferida no bojo das Contas do Presidente da República do exercício de 2024 (TC 008.437/2025-4):

‘A qualidade das estimativas de receitas que irão compor a lei orçamentária anual é essencial para a consistência da peça orçamentária e o equilíbrio entre receitas e despesas. Superestimativas de receitas na elaboração da LOA abrem espaço para expansão das despesas fixadas, sem lastro real. Isso distancia o orçamento público da realidade, tornando-o pouco crível, além de causar dificuldades na execução do orçamento ao longo do exercício com a necessidade de contingenciamentos ou bloqueios de dotações.’

No presente caso, a AudFiscal reconhece a procedência da representação no tocante aos indícios de superestimação da arrecadação decorrente do voto de qualidade do Carf.

O superdimensionamento de receita apontado na representação (peça 1) restou, de fato, sobejamente demonstrado nos autos e distorceu substancialmente o cenário orçamentário em exame. Tanto que, para o exercício de 2024, após uma estimativa de arrecadação em torno de R\$ 54 bilhões, a arrecadação efetiva foi da ordem de R\$ 307,8 milhões, correspondente a 0,5% do valor originalmente previsto, contrariando os princípios da transparência e da eficiência, os quais devem necessariamente pautar a condução da política fiscal e orçamentária pelo governo.

Na visão do MP de Contas, a posterior revisão metodológica promovida pela RFB e a

¹ <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:mto2025.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2025.

consequente exclusão da estimativa nas projeções oficiais para o exercício de 2025, o que veio a ocorrer somente no Relatório de Avaliação do 2º Bimestre de 2025 (peça 37), confirmam as irregularidades denunciadas e reconhecidas publicamente pelos gestores da área responsável pelas projeções.

O MP de Contas deixa de propor a oitiva em audiência dos responsáveis, considerando o registro de Vossa Excelência, no despacho à peça 8, item 14, de que '(...) as justificativas para o erro de estimativa ocorrido em 2024 foram examinadas por este Tribunal no âmbito do TC 017.469/2024-4 (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus), que resultou no Acórdão 1.908/2024-Plenário. Nesse processo não se evidenciou uma ação deliberada ou um erro grosseiro por parte dos gestores do Ministério da Fazenda para produzir distorções no PLOA. No entanto, o Tribunal expediu alerta ao Poder Executivo federal sobre o risco de não atingimento da meta fiscal daquele exercício em razão da incerteza quanto à estimativa de receita oriunda do voto de qualidade do Carf'.

O MP de Contas também deixa de propor a audiência dos responsáveis no que tange ao uso da previsão de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões pelo Carf, para 2025, como referência para elaboração do Orçamento da União (peças 20 e 22), sem a apresentação de estudos técnicos rigorosos e sem a comprovação da viabilidade real desse montante, pois considera que, mesmo com um indesejado atraso, a expectativa de arrecadação com voto de qualidade no Carf foi revista (peça 26), sobrevivendo a correção no âmbito do relatório do 2º bimestre, publicado em 22/5/2025 (peças 23 e 37).

Se os principais parâmetros utilizados nas projeções, como o percentual de adesão ao parcelamento especial e o uso de créditos de prejuízo fiscal, eram caracterizados por elevado grau de incerteza, como afirma de forma pertinente a AudFiscal, o cuidado na estimativa da arrecadação deveria ter sido redobrado, para dizer o mínimo, mais ainda porque outras múltiplas alternativas legais, como parcelamento, judicialização ou transação tributária, estavam disponíveis para o contribuinte (peça 50, item 33.3).

A mudança na estimativa da RFB, com efeito, evidencia uma atuação corretiva, mas não dispensa o reconhecimento, por parte deste Tribunal, da irregularidade havida, cabendo, pois, recomendar ao Ministério da Fazenda a adoção de controles internos mais rigorosos para projeções fiscais, garantindo maior transparência e precisão nos cálculos de arrecadação.

III

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas, em atenção ao pedido para oficiar nos autos (peça 9) e com base nos arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução TCU 315/2020, manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela AudFiscal (peças 50 a 52) e sugere, em acréscimo, recomendar ao Ministério da Fazenda a adoção de controles internos mais rigorosos para projeções fiscais, garantindo maior transparência e precisão nos cálculos de arrecadação, observadas as normas técnicas e legais.”

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, de autoria do Senador Rogério Marinho (peça 1), sobre possíveis irregularidades em procedimento de estimativa de receitas públicas relativas à introdução do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) em 2024, bem como na manutenção de projeções pouco realistas dessas receitas no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2025 (PLOA 2025).

2. O representante afirmou que houve superestimação na previsão de arrecadação de receitas decorrentes da reintrodução do voto de qualidade do Carf em 2024. Isso porque o governo federal projetou que essa medida geraria arrecadação de aproximadamente R\$ 54,7 bilhões naquele exercício, enquanto a arrecadação efetiva foi de apenas R\$ 307,8 milhões, ou seja, 0,5% do valor originalmente previsto.

3. Assim, alegou que tal discrepância entre previsão e arrecadação caracterizaria erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A responsabilidade seria do Ministro da Fazenda, do Secretário do Tesouro Nacional e do Secretário da Receita Federal, que não teriam exercido a devida supervisão sobre as estimativas fiscais, caracterizando, assim, *culpa in vigilando*.

4. O efeito dessa ocorrência seria um impacto negativo na credibilidade das contas públicas e possíveis distorções no planejamento orçamentário da União. Nesse sentido, aduz que o governo pode ter tomado decisões de despesa baseadas em volume de arrecadação que nunca se concretizou, afetando o equilíbrio fiscal e desrespeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

5. O representante acrescentou que havia considerável risco de que o erro se repetisse no orçamento de 2025, pois a estimativa de arrecadação com o voto de qualidade do Carf constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado ao Congresso Nacional foi de R\$ 28,6 bilhões, montante que poderia estar superestimado, como ocorreu em 2024.

6. Assim, requereu deste Tribunal o conhecimento da representação, com a adoção de medida cautelar para suspender o uso da previsão de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões pelo Carf para 2025 como referência para elaboração do Orçamento da União, até que fosse demonstrada, por meio de estudos técnicos rigorosos, a viabilidade real desse montante, além de determinação para que os órgãos competentes apresentassem nova metodologia de cálculo das estimativas de arrecadação do Carf, que contemple parâmetros objetivos e verificáveis.

7. Além disso, o representante solicitou que o Tribunal apurasse as responsabilidades quanto à ocorrência de erro grosseiro e *culpa in vigilando* e que recomendasse ao Ministério da Fazenda a adoção de controles internos mais rigorosos para projeções fiscais, garantindo maior transparência e precisão nos cálculos de arrecadação.

8. Por meio do despacho à peça 8, conheci da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade. No entanto, acolhendo a proposta da unidade especializada, indeferi o pedido de medida cautelar, por não estarem presentes os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora no caso em análise, e autorizei a realização da diligência necessária ao deslinde do processo.

9. Além disso, naquele despacho, consignei a relevância da qualidade das estimativas de receitas da União para a credibilidade da peça orçamentária. De fato, a elaboração do PLOA e a sua execução devem se pautar em estimativas de arrecadação críveis e tecnicamente embasadas, em consonância com o teor do art. 12 da Lei Complementar 101/2000, *in verbis*:

“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” (grifei).

10. Ponderei, no entanto, que as justificativas para o erro de estimativa ocorrido em 2024 foram examinadas por este Tribunal no âmbito do Acórdão 1.908/2024-Plenário (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus), não tendo sido evidenciada uma ação deliberada ou um erro grosseiro por parte dos gestores do Ministério da Fazenda para produzir distorções no PLOA. No entanto, o Tribunal expediu alerta ao Poder Executivo federal sobre o risco de não atingimento da meta fiscal daquele exercício em razão da incerteza quanto à estimativa de receita oriunda do voto de qualidade do Carf.

11. Conforme registrado pela AudFiscal naquela ocasião, a ocorrência do erro de estimativa em análise pode ser atribuída às dificuldades técnicas e incertezas inerentes ao processo de projeção de receitas, especialmente por se tratar de uma situação nova, tendo em vista que 2024 foi o primeiro ano de implementação da política do voto de qualidade do Carf, não havendo, portanto, dados históricos de arrecadação associados à medida para fundamentar a projeção para os exercícios seguintes.

12. Esclarece-se que, embora o voto de qualidade do Carf existisse até 2020, a modelagem jurídica era diferente da instituída pela Lei 14.689/2023. Além disso, não havia um marcador específico para arrecadação de receitas decorrente do voto de qualidade, de forma que não era possível utilizar a trajetória de arrecadação daquela modelagem anterior para fins de previsão da arrecadação sob a égide da Lei 14.689/2023.

13. No que se refere ao PLOA 2025, que continha projeções similares àsquelas de 2024, a AudFiscal esclareceu que o projeto foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 30/8/2024, antes da publicação da decisão do TCU acima mencionada. Com isso, a unidade especializada entendeu que o valor dessa receita no PLOA 2025, provavelmente superestimado novamente, estaria justificado.

14. Entretanto, observando detidamente as informações contidas no TC 017.469/2024-4, verifiquei que, em agosto de 2024, o governo já havia reduzido a previsão dessa receita de R\$ 54,7 bilhões (montante constante do PLOA 2024) para R\$ 37,7 bilhões (Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre - RARDP), conforme tabela reproduzida a seguir:

		R\$ milhões
Dados de estimativa e arrecadação		Voto de Qualidade (Lei 14.689/23)
	PLOA 2024	54.713,70
Estimativas	RARDP do 1º Bimestre	49.665,00
	RARDP do 2º Bimestre	49.594,00
	RARDP do 3º Bimestre (I)	37.711,00
	Realizado até 6/8/2024 (II)	83,35
	% realizado da última projeção (II/I)	0,22%
Fontes: para projeções, dados obtidos do Volume II das Informações Complementares ao PLOA 2024 e dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias dos 1º, 2º e 3º bimestres; para o realizado, dados obtidos na resposta da RFB ao ofício de requisição, conforme peça 64.		

Fonte: TC 017.469/2024-4, peça 84, p. 2.

15. Além disso, já havia conhecimento acerca da baixíssima arrecadação dessa receita, de apenas 0,22% do valor estimado, considerando a estimativa atualizada pelo RARDP do 3º bimestre (R\$ 37,7 bilhões).

16. Assim, era de se esperar que os órgãos responsáveis fossem mais prudentes na estimativa que se faria constar do PLOA 2025, independentemente da provocação desta Corte de Contas. Ou seja, quando do envio do PLOA 2025 para o Congresso Nacional, já havia indícios suficientes da inadequação da metodologia utilizada para estimar a multicitada receita.

17. Com isso, pela gravidade da falha, com potencial de trazer incerteza e fragilidade ao orçamento, entendi pertinente a necessidade de se obter justificativas técnicas para a repetição, nas projeções do exercício de 2025, da metodologia que superestimou as receitas decorrentes do voto de

qualidade do CARF no exercício de 2024, a despeito de já ter se verificado a frustração das previsões de 2024.

18. Desse modo, foi realizada diligência à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda para colher esclarecimentos sobre: i) a repetição da metodologia no processo de elaboração do PLOA 2025, quando já havia elementos suficientes sobre a grave falha dessa metodologia; ii) a atual perspectiva da realização de receitas derivadas do Carf em 2025; iii) o desenvolvimento de nova metodologia para a projeção destas receitas; e iv) a possibilidade de realização de ajustes nas projeções já no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 1º bimestre de 2025.

19. Em resposta à diligência, a Receita Federal do Brasil (RFB) informou, por meio da Nota Cetad/Copan 28/2025 (peça 23), que utilizou, para o PLOA 2025, a estimativa originalmente elaborada pelo Carf para o PLDO 2025 porque ainda não havia sido concluída uma nova metodologia de cálculo. No entanto, reconheceu a necessidade de revisão dessa estimativa, de forma a alinhá-la com o comportamento efetivo da arrecadação tributária observada. Além disso, informou que a expectativa de arrecadação com receitas decorrentes do voto de qualidade do Carf para 2025 “(...) é baixa, conforme já foi verificado para o ano de 2024”, mas não detalhou os valores.

20. Na instrução de mérito, a AudFiscal apurou os fatores que podem ter ocasionado a frustração da receita em questão, registrando os seguintes destaques: a) elevado grau de incerteza em torno do comportamento dos contribuintes; b) utilização expressiva de créditos fiscais que não geram ingresso orçamentário; c) baixa adesão ao parcelamento especial previsto na Lei 14.689/2023; e d) os efeitos da greve da categoria funcional de origem dos conselheiros do Carf representantes da Fazenda Nacional, que comprometeu o fluxo de julgamentos e o tempo necessário para adesão dos contribuintes.

21. Além disso, a unidade especializada verificou que foi promovida uma revisão metodológica pela RFB, o que resultou na exclusão da estimativa de arrecadação decorrente do voto de qualidade do Carf nas projeções oficiais para o exercício de 2025. Assim, no Relatório de Avaliação do 2º Bimestre de 2025 (peça 37), divulgado em 22/5/2025, a projeção de receitas extraordinárias vinculadas ao voto de qualidade do Carf foi eliminada, diante das diversas incertezas sobre o potencial de arrecadação dessa fonte. Na visão da AudFiscal, essa providência evidencia uma atuação corretiva da unidade jurisdicionada diante das fragilidades identificadas pelo TCU.

22. Com relação à solicitação do representante de suspensão do uso da estimativa de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões atribuída ao voto de qualidade do Carf como referência para a elaboração da LOA 2025, até que a viabilidade desse montante fosse devidamente demonstrada por meio de estudos técnicos rigorosos, a AudFiscal concluiu pela perda de objeto, uma vez que a estimativa original do PLOA 2025, referente à receita extraordinária de R\$ 28,6 bilhões, já foi abandonada, conforme mencionado no parágrafo anterior. Com isso, “a projeção atualmente em vigor está lastreada exclusivamente na arrecadação histórica, em conformidade com os critérios aplicáveis às demais receitas tributárias” (peça 53, p. 10).

23. Assim, concluiu que não há elementos para caracterizar erro grosseiro ou *culpa in vigilando* das autoridades responsáveis. Dessa forma, propôs considerar parcialmente procedente esta representação, com o arquivamento do processo, por perda superveniente de objeto (peça 50, p. 11).

24. O Ministério Público junto ao TCU, representado nestes autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, concordou com a proposta da AudFiscal. Primeiramente, destacou que “a previsão ‘consciente’ da arrecadação, calcada em parâmetros técnicos e sólidos, constitui um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, afinal, a estimativa da receita é que pautava a fixação da despesa” (peça 53, p. 9). Além disso, recordou que a reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só é admitida em caso de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, conforme art. 12, § 1º, da LRF, o que demonstra a importância da qualidade da previsão de receitas.

25. No caso concreto, o MPTCU destacou que o superdimensionamento de receita foi devidamente demonstrado nos autos, inclusive quanto à distorção substancial no cenário orçamentário de 2024 (arrecadação efetiva de apenas 0,5% do valor originalmente previsto), o que contraria os princípios da transparência e da eficiência que devem pautar a condução da política fiscal.

26. Nesse cenário, o MPTCU considerou que (peça 53, p. 10):

“a posterior revisão metodológica promovida pela RFB e a consequente exclusão da estimativa nas projeções oficiais para o exercício de 2025, o que veio a ocorrer somente no Relatório de Avaliação do 2º Bimestre de 2025 (peça 37), confirmam as irregularidades denunciadas e reconhecidas publicamente pelos gestores da área responsável pelas projeções.”

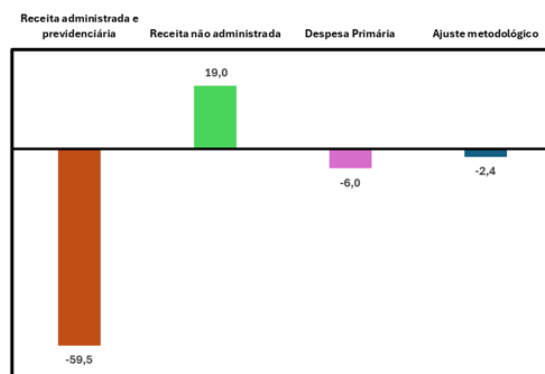
27. Desse modo, concluiu que a mudança na estimativa da receita em questão no Relatório de Avaliação do 2º Bimestre de 2025 demonstra uma atuação corretiva por parte da RFB, mas esse fato “não dispensa o reconhecimento, por parte deste Tribunal, da irregularidade havida, cabendo, pois, recomendar ao Ministério da Fazenda a adoção de controles internos mais rigorosos para projeções fiscais, garantindo maior transparência e precisão nos cálculos de arrecadação” (peça 53, p. 11).

28. Manifesto-me de acordo com os pareceres, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, agregando a bem lançada proposta de recomendação do MPTCU. Além disso, acrescento proposta de ciência ao Ministério da Fazenda como exposto a seguir.

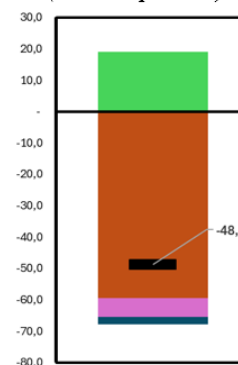
29. De fato, restou caracterizada a superestimativa de receita em questão, com impacto relevante na elaboração da LOA e no acompanhamento da sua execução em 2024, com reflexos ainda na LOA 2025. Agrava a situação o fato de que o percentual de erro foi bastante elevado, pois 99,5% da receita prevista não foi arrecadada ao final do exercício.

30. A figura elaborada pela AudFiscal, abaixo reproduzida, ilustra a representatividade do erro da estimativa de arrecadação decorrente da reintrodução do voto de qualidade do Carf no resultado primário de 2024:

Erros dos principais componentes do resultado primário



Erros acumulados (resultado primário)



Fonte: Elaboração própria a partir da Série histórica do Resultado do Tesouro Nacional (peça 45) e Quadro 10-A, Volume 1 da LOA 2024 (peça 44).

31. Dos R\$ 59,5 bilhões de erro de estimativa de receita administrada (em laranja nos dois gráficos), cerca de R\$ 54,4 bilhões se referem à receita tratada neste processo. Em razão dos equívocos de estimativa, o superávit primário inicialmente previsto em R\$ 3,5 bilhões não foi alcançado, mas sim um déficit de R\$ 45,4 bilhões (erro líquido de R\$ - 48,9 bilhões). Isso demonstra a relevância da qualidade das estimativas que subsidiam a elaboração da LOA para o equilíbrio fiscal.

32. Outro aspecto a se destacar é que estimativas de arrecadação sem fundamentos técnicos robustos comprometem o planejamento e a execução orçamentária ao longo do exercício, pois o risco de frustração das respectivas receitas é ampliado. Caso não sejam efetivamente arrecadadas durante o ano de referência, essa superestimativa pode acarretar a necessidade de contingenciamento de dotações

orçamentárias, conforme disposto no art. 9º da LRF, prejudicando a regular execução orçamentária das políticas públicas.

33. Observo que esse dispositivo da LRF se aplica se a frustração de receita colocar em risco o alcance das metas fiscais fixadas na LDO. No entanto, em 2024, a grave frustração da receita associada ao voto de qualidade do Carf não acarretou a adoção do mecanismo do contingenciamento em proporção equivalente. Isso porque, apesar da alta materialidade, até a avaliação do 2º bimestre o governo ainda avaliava como possível o alcance da meta de resultado primário, considerando o limite inferior do intervalo de tolerância. Ou seja, como a meta de 2024 era de R\$ 0, com intervalo de tolerância de R\$ 28,8 bilhões para mais ou para menos, e o governo mirou no limite inferior da meta, havia "espaço" fiscal para evitar o contingenciamento. Ao final do 3º bimestre, o governo considerou necessário o contingenciamento, mas no montante de apenas R\$ 3,8 bilhões.

34. Além disso, também contribuiu para o cumprimento do limite inferior da meta fiscal o fato de legislações e decisão do TCU permitirem a exclusão de despesas primárias da apuração da meta fiscal. Tais deduções totalizaram R\$ 31,8 bilhões, o que tornou possível o déficit primário ao final do exercício ficar dentro do intervalo de tolerância previsto na LDO.

35. Retornando aos fatos apurados neste processo, entendo que se não havia elementos para assegurar alguma razoabilidade e grau mínimo de certeza na estimativa de receita, como evidenciado nestes autos, o ministério não deveria ter incluído tal estimativa no PLOA, dado o demasiado grau de incerteza associado. Trata-se de medida de prudência na linha requerida no § 1º do art. 1º da LRF ao dispor que 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. Ademais, o art. 12 da LRF exige robustez técnica das previsões de receitas, conforme mencionado anteriormente.

36. Assim, embora o problema tenha sido corrigido ao longo da execução orçamentária e financeira de 2025, como demonstrado pela AudFiscal, não se deve ignorar sua ocorrência, considerando os relevantes impactos desse tipo de erro de estimativa para a condução da política fiscal.

37. Nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, a ciência é uma “deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas”. Assim, com fulcro no art. 9º, inciso I, da referida norma, cabe expedir ciência ao Ministério da Fazenda visando reorientar a atuação administrativa e evitar a repetição da irregularidade identificada nestes autos.

38. Além disso, visando contribuir para a melhoria dos processos atinentes à estimativa de arrecadação, é pertinente expedir recomendação ao Ministério da Fazenda para que implemente controles internos mais rigorosos no processo de produção das projeções fiscais, de forma a garantir maior transparência e precisão.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2287/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.125/2025-4
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Senador da República Rogério Marinho
4. Unidades: Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; Ministério da Fazenda; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
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 representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na formulação, divulgação e fiscalização da estimativa de arrecadação vinculada ao retorno do voto de qualidade no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, 235 e 237 do Regimento Interno do Tribunal, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e nos arts. 2º, incisos II e III, 9º, inciso I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade e, no mérito, considerá-la, parcialmente, procedente;

9.2. dar ciência ao Ministério da Fazenda de que a inclusão, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, de estimativas de receitas que não estejam embasadas em parâmetros técnicos sólidos e que envolvam elevado grau de incerteza caracteriza inobservância aos princípios da prudência e da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos dos arts. 1º, § 1º, e 12 da Lei Complementar 101/2000;

9.3. recomendar ao Ministério da Fazenda que implemente controles internos mais rigorosos no processo de produção das projeções fiscais, de forma a garantir maior transparência e precisão nos cálculos das estimativas de arrecadação, em atenção ao disposto nos arts. 1º, § 1º, e 12 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. comunicar esta decisão ao representante, ao Ministério da Fazenda e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 39/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2287-39/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.040/2025-GABPRES

Processo: 003.125/2025-4

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 07/10/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

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