



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25103.75522-99

PARECER Nº , DE 2025

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 1, de 2025 (PLN 1/2025), que “Altera a Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025”.

Autor: Poder Executivo

Relatora: Senadora Professora Dorinha Seabra

I. RELATÓRIO

Nos termos do art. 61 e do art. 84, inc. XXIII, da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 300, de 2025, na origem, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 1, de 2025 (PLN 1/2025), que altera a Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 (LDO 2025).

O projeto de lei visa alterar a LDO 2025 a fim de excetuar das regras para a criação e ampliação de gastos tributários, no art. 139, os benefícios tributários de proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo associadas à redução do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas, a fim de atender ao critério da progressividade tributária de que trata o art. 153, § 2º, inciso I, da Constituição.

Cabe esclarecer que o art. 139 da LDO 2025 fixa condições a serem observadas pelas proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários, quais sejam: (i) vigência máxima de cinco anos; (ii) estabelecimento de metas e objetivos da proposta, preferencialmente quantitativos; (iii) designação de órgão responsável pelo acompanhamento e



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1564280310>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25103.75522-99

avaliação do benefício. Logo, com a exceção pretendida, restariam dispensadas as referidas condições.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00009/2025 MPO, que acompanha a proposição, ressalta que será apresentado projeto de lei com o intuito de promover a alteração da legislação do imposto sobre a renda para torná-lo mais progressivo, em consonância com o princípio de graduação da tributação segundo a capacidade econômica do contribuinte. Logo, segundo a EM, a alteração do art. 139 da LDO 2025 permitirá que os benefícios tributários decorrentes da alteração do imposto sobre a renda das pessoas físicas sejam propostos de forma permanente, excetuando-os da exigência de vigência máxima de cinco anos.

Encerrado o prazo regimental, foi apresentada 1 (uma) emenda ao projeto de lei.

É o relatório.

II. ANÁLISE

Do exame da proposição, verifica-se que a iniciativa do Poder Executivo está articulada na modalidade apropriada, projeto de lei ordinária de iniciativa privativa, versando sobre matéria do sistema constitucional orçamentário, nos termos do art. 84, inciso XXIII, da Constituição. O projeto de lei atende aos requisitos formais da Lei Complementar nº 95/1998, notadamente ao princípio insculpido no seu art. 7º, inciso II, ao limitar o objeto da proposição às alterações pertinentes e afetas à LDO 2025.

Quanto ao mérito, inicialmente cabe destacar que o Referencial de Controle de Benefícios Tributários, publicado pelo Tribunal de Contas da União, informa que, desde 2012, as LDOs estabelecem que a concessão ou a ampliação de incentivo tributário tenha vigência de, no máximo, cinco anos. Além do prazo de concessão, outras boas práticas para a gestão e a governança de



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1564280310>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25103.75522-99

gastos tributários incluem: i) a definição de responsabilidades dos órgãos competentes pelas políticas públicas associadas aos gastos tributários; ii) a mensuração do impacto orçamentário e financeiro; iii) a definição de critérios de elegibilidade dos beneficiários; iv) avaliações *ex ante* e *ex post* dos benefícios; e v) transparência e publicização das estimativas de impacto, monitoramento e avaliação periódicas. Algumas dessas boas práticas são contempladas no art. 139 da LDO de 2025, o qual exige, desde a apreciação da proposição legislativa referente ao benefício tributário, a fixação do prazo máximo do incentivo, a indicação dos seus objetivos e metas, bem como a definição do responsável pela avaliação dos resultados.

Contudo, é necessário reconhecer que a efetividade do prazo máximo de cinco anos previsto no art. 139 da LDO 2025 é reduzida diante da existência de renúncias tributárias com prazo indeterminado. No demonstrativo de gastos tributários apresentado no PLOA 2025, por exemplo, consta uma tabela com 172 benefícios vigentes no ano de 2025 em diante, dos quais 112 têm prazo indeterminado.

Nesse contexto, a EM nº 00009/2025 MPO destaca que a alteração na LDO 2025 é uma medida necessária para que o Poder Executivo proponha a redução do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) sem a limitação temporal de cinco anos prevista na LDO 2025. A presente análise do PLN nº 1/2025 não implica, portanto, discussão sobre o mérito da proposta do Poder Executivo para a redução do IRPF, a qual foi submetida ao Congresso Nacional por intermédio do PL nº 1.087/2025.

A proposta de alteração do art. 139 da LDO 2025 traz segurança jurídica ao contribuinte, pois garante a confiabilidade e a previsibilidade de que a eventual alteração na legislação do IRPF, seja qual for o desfecho da proposição no parlamento, não será obrigatoriamente rediscutida a cada cinco anos. Logo, em que pese a importância do referido dispositivo da LDO para a gestão e a governança de gastos tributários, somos favoráveis à criação de nova



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1564280310>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25103.75522-99

exceção para que a proposição do Poder Executivo para a redução do IRPF seja submetida com prazo indeterminado.

A presente proposição também representa uma oportunidade para adequar a LDO 2025 às alterações promovidas pela Lei Complementar nº 2015, de 21 de março de 2025, a qual permitiu a revalidação de restos a pagar cancelados em dezembro de 2024. Inobstante a revalidação dos restos a pagar, há casos em que essas dotações atendem a convênios ou outros instrumentos congêneres com condições suspensivas, cujo prazo para cumprimento poderá expirar ainda que exista amparo orçamentário para a despesa nos restos a pagar. Assim, propomos a inclusão de parágrafo ao art. 92 da LDO 2025 a fim de prorrogar o prazo para cumprimento das cláusulas suspensivas até setembro de 2026, de modo que os restos a pagar possam ser executados de acordo com os objetivos da referida Lei Complementar.

Ademais, o substitutivo ora apresentado por esta relatoria busca contemplar na LDO 2025 dispositivos que constavam no autógrafo e repetiam o conteúdo de LDOs anteriores, mas que foram objeto do veto nº 47/2024 – ainda não apreciado pelo Congresso Nacional.

Dessa forma, o § 6º do art. 92 fixa em trinta e seis meses o prazo mínimo de cumprimento das cláusulas suspensivas nos instrumentos de transferência a que se refere o *caput* do artigo. Ressalta-se que dispositivo com conteúdo semelhante constou na LDO 2024 (Lei nº 14.791/2023) em razão de deliberação do Congresso Nacional que rejeitou veto do Poder Executivo.

O § 7º do art. 92, por sua vez, dispensa a adimplência de municípios com até 65 mil habitantes para a emissão de nota de empenho, transferência de recursos e assinatura dos instrumentos previstos no *caput* do dispositivo, bem como afasta essa exigência para a doação de bens, materiais e insumos. Trata-se de flexibilização para municípios menores que constou em LDOs pretéritas.

Foi apresentada uma emenda ao projeto.



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1564280310>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25103.75522-99

A emenda nº 1 pretende contemplar no art. 118 da LDO 2025 a autorização para despesas com pessoal em razão de alteração no número total de Deputados Federais. A justificativa ressalta que a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 177/2023, que fixa o número de parlamentares daquela Casa em 531, uma ampliação de 18 vagas.

Em que pese o mérito da emenda, entende-se que seu objetivo é atendido pelo inciso IV do art. 118 da LDO 2025. Tanto a emenda proposta quanto o referido inciso autorizam a criação de cargos públicos, em cumprimento ao art. 169, § 1º, inciso II da Constituição, mas ainda exigem previsão orçamentária na LOA. Além disso, é necessário observar que ainda não foi concluída a apreciação do PLP nº 177/2023 no Senado Federal.

III. VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, considerando a constitucionalidade, juridicidade e mérito da matéria, somos pela rejeição da emenda nº 1 e pela aprovação do PLN nº 1/2025, na forma do substitutivo.

Sala da Comissão Mista, em de de 2025.

Senadora Professora Dorinha Seabra

Relatora



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1564280310>



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25103.75522-99

SUBSTITUTIVO AO PLN Nº 1, DE 2025

Altera a Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 92.

.....
.....
.....

§ 5º Os instrumentos de transferências firmados até 31 de dezembro de 2023, vigentes no exercício de 2025, terão o prazo para cumprimento das cláusulas suspensivas prorrogado até 30 de setembro de 2026.



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1564280310>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25103.75522-99

§ 6º Os instrumentos de transferências firmados nos exercícios de 2024, conforme o disposto no § 1º do art. 93, da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, e de 2025, terão prazo mínimo para cumprimento das cláusulas suspensivas de 36 (trinta e seis) meses.

§ 7º A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o *caput*, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até sessenta e cinco mil habitantes. (NR)

Art. 139.

§ 2º

IV - benefícios tributários previstos na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, na Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, na Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019, e na Lei nº 14.968, de 11 de setembro de 2024; e

V - benefícios tributários de proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo federal associados à redução do imposto sobre a renda das pessoas físicas, a fim de atender ao critério da progressividade tributária de que trata o art. 153, § 2º, inciso I, da Constituição.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1564280310>