



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 631 - GP/TCU

Brasília, 1 de julho de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 4058/2025 (acompanhado da respectiva instrução técnica) proferido pela Primeira Câmara desta Corte de Contas, na sessão de 24/6/2025, ao apreciar o processo TC 003.031/2024-1, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

O mencionado processo trata de representação, apresentada pelo subprocurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), Lucas Rocha Furtado, acerca de possíveis irregularidades na tramitação legislativa e na aprovação das Leis 14.784/2023 e 14.973/2024, concernentes, respectivamente, à prorrogação da desoneração da folha de pagamentos e à reoneração progressiva da contribuição social incidente sobre a folha de salários.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Senador DAVI ALCOLUMBRE  
Presidente do Senado Federal  
Brasília - DF

**TC 003.031/2024-1****Tipo:** Representação**Relator:** Walton Alencar Rodrigues**Unidades Jurisdicionadas:** Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional**Representante:** subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado (MPTCU)**Representado:** Ministério da Fazenda**Advogado(a):** não há**Assunto:** Discussões desenvolvidas no âmbito do Congresso Nacional acerca da questão da reoneração da folha de pagamento, à luz, sobretudo, do princípio da isonomia e das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito a iniciativas destinadas a conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita**Proposta:** mérito (procedência parcial)

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação formulada pelo Sr. Lucas Rocha Furtado, subprocurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), na data de 22/2/2024 (peça 1), com fulcro no art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU), com o propósito de que esta Corte de Contas (peça 1, p. 1):

(...) decida, de forma a contribuir em tema nacional relevante conforme objetivo estratégico 67 do programa “TCU 2025: Construindo o Brasil de Amanhã”, pela adoção das medidas necessárias a conhecer, avaliar e participar das discussões desenvolvidas no âmbito do Congresso Nacional acerca da questão da reoneração da folha de pagamento, à luz, sobretudo, do princípio da isonomia e das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito a iniciativas destinadas a conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

## HISTÓRICO

2. Cumpre, inicialmente, sintetizar as principais alegações trazidas pela representação (peça 1, p. 3-4), com base na citada matéria jornalística que abordou o tema (“Reoneração da folha será enviada por projeto de lei, diz Pacheco”):

Como se vê, o Congresso Nacional anda às voltas com a questão da reoneração da folha de pagamento. Em princípio, preocupa-me, a respeito do assunto, que o benefício dado a determinados setores puna outros, o Estado e a população mais pobre, que precisa da Administração Federal, notadamente das políticas públicas para as áreas de saúde, educação etc.

Assim, ainda que não seja possível, de plano, apontar ilegalidades a respeito do assunto acima noticiado, cumpriria o TCU ao menos, em colaboração com o Congresso Nacional, verificar se as discussões em andamento prestigiam e levam em conta a necessária isonomia com que devem

ser tratados os contribuintes, independentemente dos setores econômicos que atuem.

(...)

Do ponto de vista do Controle Externo sobre as contas da União, a questão da reoneração da folha de pagamento deve suscitar, ademais, interesse sobre o atendimento das exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita”. De acordo com o art. 14 dessa norma, iniciativas dessa natureza deverão estar acompanhadas “de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

(...)

Torna-se, nesse contexto, indene de dúvidas a importância da participação do TCU nas discussões acima referidas, as quais, em muitos pontos, tem evidente intersecção com temas acerca dos quais essa Corte de Contas sempre demonstrou destacada expertise.

3. Já no âmbito da instrução preliminar deste processo (peça 7), foram expostos os seguintes fatos, resumidos a seguir, que redundaram na prorrogação do benefício fiscal da desoneração da folha de salários:

a) Ao final do exercício de 2023, o Congresso Nacional aprovou a Lei 14.784/2023 (oriunda do Projeto de Lei – PL 334/2023, de autoria do senador Efraim Filho), que prorrogou, até 31/12/2027, a desoneração tributária da folha de salários, prevista nos arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011, e reduziu a alíquota da contribuição previdenciária patronal imputada a determinados municípios, por meio da inclusão do § 17 ao art. 22 da Lei 8.212/1991. Segundo estimativas iniciais da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), as renúncias de receitas associadas à referida Lei totalizariam: R\$ 15,5 bilhões para 2024, R\$ 16,6 bilhões para 2025 e R\$ 17,7 bilhões para 2026;

b) Na tramitação legislativa do referido PL não foram apresentados: o impacto orçamentário-financeiro para o ano corrente e os dois seguintes, a consideração da renúncia na estimativa de receita orçamentária ou a indicação das medidas de compensação, em desacordo com o disposto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e 131 e 132 da Lei 14.791/2023 – Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO) 2023;

c) Após a aprovação pelo Poder Legislativo, o presidente da República vetou integralmente o PL 334/2023, por violar os dispositivos supracitados. Entretanto, o Congresso Nacional rejeitou o veto e promulgou a Lei 14.784/2023;

d) À época do oferecimento da presente representação, o Senado Federal discutia a proposta do Poder Executivo de reoneração tributária gradual da folha de pagamento de dezessete setores da economia. Já o Poder Executivo previu a revogação, a partir de 1º/4/2024, da Lei 14.784/2023, por meio da Medida Provisória 1.202/2023, bem como estabeleceu a desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento para as empresas que exercem determinadas atividades;

e) Em 27/2/2024, aquele Poder editou a Medida Provisória 1.208/2024, promovendo a revogação de dispositivos da retromencionada MP 1.202/2023, dentre eles os que extinguiram os benefícios estabelecidos pela Lei 14.784/2023, assim como os que criaram a citada desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento;

f) Posteriormente, em 24/4/2024, o presidente da República ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7633 no Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento de que as renúncias fiscais previstas na Lei 14.784/2023 foram instituídas sem

a adequada demonstração do impacto orçamentário e financeiro. A Advocacia-Geral da União (AGU) argumentou que a prorrogação da desoneração da folha representaria redução de R\$ 10 bilhões anuais na arrecadação. Em 25/4/2024, o ministro do STF Cristiano Zanin (relator) concedeu liminar suspendendo a eficácia da lei que prorrogou o benefício;

g) Em despacho, o relator apontou que a AGU, em nova manifestação no processo (15/5/2024), pediu que o Congresso Nacional fosse ouvido sobre a possibilidade de viabilizar, em até sessenta dias, a deliberação de um projeto de lei sobre o tema, a ser encaminhado pelo Poder Executivo. Durante esse período, a AGU solicitou, ainda, que os efeitos da decisão liminar fossem suspensos para garantir tempo para a deliberação parlamentar. Conforme decisão proferida em 16/7/2024, o ministro Edson Fachin, vice-presidente em exercício da Presidência do STF, prorrogou, até 11/9/2024, o prazo para que o Congresso Nacional e o Poder Executivo buscassem uma solução consensual sobre o benefício da folha de pagamento;

h) Por conseguinte, com base em acordo realizado pelos Poderes, foi apresentado o PL 1.847/2024 (também de autoria do senador Efraim Filho), que deu origem à Lei 14.973/2024, no âmbito da qual se previu regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011;

i) Em 12/9/2024, o relator da ADI 7633 deferiu pedido da AGU de juntada do respectivo ato normativo aos autos. Em 7/10/2024, o Plenário do STF referendou a suspensão cautelar da eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei 14.784/2023, enquanto não sobreviesse demonstração do cumprimento do art. 113 do ADCT, com a oportunidade do necessário diálogo institucional entre Executivo e Congresso ou até o ulterior e definitivo julgamento do mérito da referida ADI.

4. Como apresentado na referida instrução preliminar, apesar de o cenário de risco fiscal então vislumbrado pelo autor desta representação tenha sido em certa medida mitigado, em face da mediação entre Poder Executivo e Congresso Nacional, promovida pelo STF, além da aprovação daquela Lei 14.973/2024, entendeu-se (peça 7, p. 4):

(...) que remanesce o interesse de agir desta Corte de Contas ao menos no que tange às estimativas atualizadas de impacto orçamentário e financeiro, tanto do benefício da desoneração da folha em si (Lei 14.784/2023), quanto de suas respectivas medidas compensatórias, com vistas a avaliar sua compatibilidade à luz do disposto no art. 14 da LRF, sem prejuízo do futuro e necessário julgamento de mérito da ADI 7633.

5. Citou-se também, naquela instrução, o voto ministro-relator Vital do Rêgo, no âmbito da apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2023 (Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário), que trouxe relevantes considerações acerca dos efeitos deletérios da desoneração da folha sobre as contas públicas, entre elas, *in verbis*:

233. Trata-se de um incentivo fiscal vistosamente custoso para o Estado. Conquanto, em princípio, favoreça diretamente 17 setores produtivos, a desoneração é, na realidade, amarrada a produtos ou serviços, que hoje chegam a 2.638. Assim, empresas fora do setor característico que, apesar disso, fabriquem um produto ou prestem um serviço admitido pela política podem usufruir de um desconto proporcional na tributação da folha.

234. Portanto, a política de desoneração da folha só se explicaria em caso de comprovação inequívoca de resultados compensadores. Afinal de contas, em situação de déficit fiscal, o Estado paga duplamente pelos gastos tributários: na própria elisão do tributo e ainda nos encargos da dívida pública.

6. Ademais, a AGU sumariou as principais medidas contempladas no texto final da Lei 14.973/2024, abaixo transcritas, além de outras medidas de compensação à manutenção da desoneração da folha até 2027, quais sejam (petição extraída da ADI 7633 - peça 5, p. 3-4):

- (i) alterações na Lei 12.546/2011, com a reoneração gradual da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento dos setores produtivos envolvidos, entre os exercícios de 2025 a 2027;
- (ii) alterações na Lei 10.865/2004, com acréscimo gradual nas alíquotas da Cofins-Importação entre os exercícios de 2025 e 2027;
- (iii) alterações na Lei 8.212/1991, com retorno progressivo da alíquota de contribuição previdenciária sobre a folha dos municípios entre os exercícios de 2025 a 2027;
- (iv) criação de contrapartida de manutenção de empregos pelas empresas beneficiadas pelo regime de transição entre 2025 e 2027; e
- (v) definição de condições para a fruição de benefícios fiscais.

7. Por conseguinte, entendeu-se, inicialmente, que a presente representação deveria ser conhecida, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no RITCU (art. 234, § 2º, segunda parte, art. 235, e art. 237, inciso III e parágrafo único) e na Resolução-TCU 259/2014 (art. 103, § 1º, *in fine*). E, considerando que se constatou haver impactos e riscos potenciais relativamente aos benefícios tributários da Lei 14.784/2023 e às medidas compensatórias de arrecadação instituídas pela Lei 14.973/2024, foi proposta, na instrução inicial, a realização de diligência à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF), com fundamento no art. 157 do RITCU, para que encaminhasse informações a este Tribunal, a fim de obter elementos indispensáveis ao saneamento dos autos e à posterior instrução de mérito, a seguir transcritas, conforme Despacho do ministro-relator Walton Alencar Rodrigues (peça 10):

- a) demonstração de que as renúncias de receitas decorrentes da Lei 14.784/2023 foram consideradas na estimativa de receita do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2025 e de que não afetarão as metas de resultados fiscais;
- b) estimativas atualizadas e memórias de cálculo dos impactos orçamentários e financeiros a partir do exercício de 2024 e até o exercício de 2027 decorrentes da Lei 14.784/2023, segregadas por tipo de benefício tributário concedido nessa norma;
- c) estimativas atualizadas e memórias de cálculo dos impactos orçamentários e financeiros a partir do exercício de 2024 e até o exercício de 2027 decorrentes da Lei 14.973/2024, segregadas por cada tipo de medida de arrecadação estabelecida por essa norma; e
- d) avaliação circunstanciada acerca de possíveis riscos fiscais capazes de comprometer o potencial arrecadatório em razão das medidas veiculadas na Lei 14.973/2024, acompanhada das eventuais ações que serão implementadas caso esses riscos se concretizem.

8. Registre-se que a diligência em apreço foi realizada por meio do Ofício 54967/2024-TCU/Seproc (peça 11), cuja resposta foi encaminhada pelo Ofício 1721/2025/MF (peças 13-18).

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

9. Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234, § 2º, 235, e 237, inciso VII e parágrafo único, do RITCU, a representação foi conhecida, conforme Despacho do relator (peça 10).

## **EXAME TÉCNICO**

### *Síntese das respostas apresentadas*

10. Por meio do retromencionado Ofício 1721/2025/MF, o MF apresentou manifestação da área técnica da sua Secretaria-Executiva a respeito dos itens “a”, “b”, “c” e “d”, acima transcritos,

conforme a Nota Cetad/Copan 218/2024 (peça 17), de 11/12/2024, e demais anexos: Despacho Conjunto 1/PGAJUD/PGAFIN/PGFN-MF-Cont. (peça 14), Parecer PGAJUD/PGAFIN 1/2024 (peça 15), Nota Cetad/Coest 72/2024 (peça 16) e Nota Cetad/Coest 71/2024 (peça 18).

11. Quanto ao questionamento constante do item “a”, consoante alegação constante da Nota Cetad/Copan 218/2024, depreende-se que o MF deixou de considerar as renúncias de receitas decorrentes da Lei 14.784/2023, no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2025 encaminhado ao Congresso Nacional, considerando que não havia solução definitiva dos efeitos jurídicos da desoneração da folha prevista naquele normativo legal, em 2025 e anos subsequentes, conforme as decisões proferidas pelo STF (ADI 7633) à época.

12. Ademais, foi informado que, com base no retromencionado Parecer PGAJUD/PGAFIN 1/2024, incorporou-se à projeção de receitas do PLOA 2025, por solicitação da Secretaria-Executiva do Ministério, a título de Contribuição Previdenciária, o montante de R\$ 25,8 bilhões, que seriam valores da projeção de renúncia tributária, oriundos da “receita decorrente da decisão do STF, com indicativo de ser favorável à Fazenda Nacional”.

13. Verificou-se que, de fato, não houve a previsão da estimativa dos respectivos valores da desoneração, no âmbito do Quadro XXV (Gastos Tributários – Projeções PLOA 2025 – Descrição legal por Tributo – Contribuição para a Previdência Social) do inciso IV do anexo II das Informações Complementares ao Projeto em comento (peça 20), sob a justificativa, constante daquele Quadro, de que (peça 20):

(...) até o prazo final de elaboração desse demonstrativo, o Projeto de Lei nº 1.847/2024 ainda continuar em discussão no Congresso Nacional e, adicionalmente, o Supremo Tribunal Federal ter concedido liminar suspendendo a eficácia de dispositivo da Lei nº 14.784/2023, optou-se em não apresentar, nesse momento, uma estimativa de valores dessa desoneração para o ano de 2025.

14. Cabe consignar que efetivamente foi realizada a incorporação dos valores da projeção de renúncia tributária em apreço, no âmbito das receitas do PLOA 2025, conforme apresentado (peça 21) no art. 10, inciso VIII, alínea “a” do Anexo II das Relação das Informações Complementares (Estimativas da Arrecadação das Receitas Federais pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - 2025 – Receitas Previdenciárias). A estimativa da receita em questão foi inserida na rubrica “Receitas Condicionadas”, no montante de R\$ 25.800,00 milhões, decorrente da “reoneração total da contribuição patronal dos municípios e da folha de pagamentos dos setores optantes pela contribuição substitutiva prevista pelos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546/11, a título de compensação da desoneração da folha”.

15. Entretanto, verificou-se que, no decorrer do processo de discussões da peça orçamentária no Congresso Nacional, constou do Parecer (CN) 36/2024 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (peça 23, p. 17-18), referente ao Relatório de Receita do PL 26/2024 (PLOA 2025), de 6/12/2024, que aquela estimativa de receita condicionada (R\$ 25.800 milhões) havia sido desconsiderada, em virtude da “prorrogação do benefício fiscal com impacto estimado de R\$ 18,8 bilhões (0,15% do PIB)”.

16. Em resposta ao item “b”, o MF apresentou os valores da renúncia estimada da desoneração da folha, considerando a Lei 14.784/2023:

**Tabela 1 – Desoneração da Folha de Pagamentos - Contribuição Folha -**

**CPRB Empresas e Municípios – Lei 14.784/2023**

R\$ milhões

Ano	Renúncia Estimada - Contribuição Patronal das Empresas	Renúncia Estimada - Municípios	Total
2024	15.773	10.500	26.273
2025	17.070	11.240	28.310
2026	18.352	11.994	30.346
2027	19.540	12.740	32.280

Fonte: Nota Cetad/Copan 218/2024.

17. Cabe ressaltar que a Lei 14.973/2024 alterou os dispositivos da Lei 14.784/2023, mas manteve, para o ano de 2024, a mesma sistemática de desoneração da contribuição patronal da folha de salários (arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011), bem como a alíquota reduzida de 8% da contribuição previdenciária patronal imputada a determinados municípios (§ 17 do art. 22 da Lei 8.212/1991). Assim, os valores sobre a desoneração da folha apresentados pelo Ministério, no que se refere àquelas duas Leis em questão, são os mesmos, em relação àquele exercício, ou seja, R\$ 26.273 milhões. No entanto, a partir de 2025 até 2027, com a reoneração gradual das contribuições, estabelecida pela Lei 14.973/2024, ficam valendo os números informados pelo Ministério, no âmbito do item “c”, tratado a seguir.

18. No âmbito da questão relativa ao item “c”, as estimativas de impacto decorrentes da aplicação da desoneração da folha, pelas empresas e municípios, conforme disposto pela Lei 14.973/2024, na arrecadação da Contribuição Previdenciária, foram apresentadas nas referidas Notas Cetad/Coest 071/2024 (peças 18) e 072/2024 (peça 16), como se vê nas tabelas a seguir.

**Tabela 2 – Desoneração da Folha de Pagamentos – Contribuição Folha e Receita Bruta (Art. 1º) - Estimativa de Impacto**  
R\$ milhões

Ano	CPRB*	Patronal		Renúncia Estimada CPRB*	Arrecadação Estimada Patronal	Saldo da Renúncia
		Prop.	Aliq			
2024	Integral	0%	0%	15.773	-	15.773
2025	80%	25%	5%	19.693	8.361	11.332
2026	60%	50%	10%	23.903	17.799	6.104
2027	40%	75%	15%	28.404	28.312	92

\* Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).

Fonte: Nota Cetad/Coest 071/2024.

**Tabela 3 – Estimativa dos Impacto da Redução da Contribuição Patronal  
dos Municípios**

2024		2025	2026	2027
anual	mensal			
-10,50	-0,87	-7,49	-4,00	0,00

Fonte: Nota Cetad/Coest 072/2024.

19. Assim, como já observado, os montantes da desoneração da folha são os mesmos para o ano de 2024 (R\$ 26.273 milhões), tanto considerando a Lei 14.973/2024 (Tabela 1) quanto a Lei 14.784/2023 (Tabelas 2 e 3). Em relação aos períodos subsequentes, as estimativas apontam para uma redução, ano a ano, dos valores das renúncias de receitas em apreço, com a gradual reoneração das respectivas contribuições, prevista na Lei 14.973/2024. Por exemplo, quanto ao exercício de 2025, segundo os números constantes das Tabelas 2 e 3, o montante da estimativa da desoneração total da folha é de R\$ 18.882 milhões, contra a previsão de R\$ 28.310 milhões, conforme a Tabela 1 anterior, caso as alíquotas fixadas pela 14.784/2023 ainda estivessem em vigor. Em relação aos dois períodos posteriores, os valores seriam os seguintes, respectivamente: R\$ 10.104 milhões contra R\$ 30.346 milhões para 2026 e R\$ 92 milhões contra R\$ 32.000 milhões para 2027.

20. Por fim, quanto ao item “d”, foi alegado, pela na Nota Cetad/Copan 218/2024, que “não houve participação do Centro de Estudos nas discussões sobre as medidas tributárias para compensar a arrecadação decorrente da desoneração da folha, ajustadas no âmbito do Congresso Nacional” (peça 17, p. 2-3). Informou-se, também, que “para fins de relatório de avaliação de receitas e despesas do 5º bimestre de 2024, foram consideradas nas estimativas das receitas administradas pela RFB, a título de arrecadação do Imposto de Renda, os efeitos de medidas tributárias constantes da Lei 14.973/2024” (peça 17, p. 4), explicitados na Tabela 4 a seguir. E ainda, que as demais medidas compensatórias constantes do daquela Lei “não são receitas administradas pela RFB e, desta forma, não estão sob nosso monitoramento” (peça 17, p. 4).

**Tabela 4 - Efeitos da Lei 14.973/2024 na Arrecadação do Imposto de Renda**

R\$ milhões	
Ano	Valores Estimados Lei 14.973/2024
RERCT (Regime Especial de Regularização Geral de Bens Cambial e Tributária)	1.600
Atualização de bens imóveis	611
<b>TOTAL</b>	<b>2.211</b>

Fonte: Nota Cetad/Coest 072/2024.

21. Ressalta-se que essas medidas também estão entre as diversas medidas compensatórias elencadas na retromencionada petição formulada pela AGU, no âmbito da ADI 7633 (peça 5, p. 3-4), e que estariam contempladas na referida Lei, quais sejam: (i) possibilidade de atualização, por pessoas físicas e jurídicas, do valor de bens imóveis informados a menor nas Declarações de Ajuste Anuais à Receita Federal do Brasil; (ii) instituição de regime especial de regularização de bens cambial e tributária, para devolução voluntária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, mas não declarados ou declarados a menor; (iii) medidas de transação de dívidas de autarquias e fundações públicas federais; (iv) medidas de combate à fraude e aos abusos no gasto público; (v) administração de depósitos judiciais e extrajudiciais no interesse da Administração Pública Federal; e (vi) repasse ao Tesouro Nacional de recursos esquecidos nas contas de depósitos.

22. Registre-se que a maior parte dessas medidas também foi apresentada quando da tramitação do PL 1.847/2024 no Congresso Nacional, que deu origem à Lei 14.973/2024, bem como o impacto orçamentário-financeiro total da desoneração da folha no ano corrente e nos dois seguintes (R\$ 22,76 bilhões para 2024, R\$ 20,73 bilhões para 2025, e R\$ 18,58 bilhões para 2026).

23. Ainda no âmbito daquela tramitação, no “Parecer do Plenário pelas Comissões de Administração e Serviço Público; Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei Nº 1.847, de 2024”, de 11/9/2024 (peça 22, p. 7-8), foram especificadas as respectivas medidas de compensação estimadas para aquelas renúncias de receitas, conforme tabela a seguir.

**Tabela 5 – Medidas de receita para compensação da desoneração da folha do**
**PL 1847/2024**

R\$ bilhões

<b>Medidas de compensação da desoneração da folha de PL 1847/2024</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Desenrola Agências Reguladoras	2,5	
Atualização de bens imóveis	0	
Regime Especial de Regularização Camb e Trib (repatriação)	2	
Depósitos judiciais	12	
Ampliação e modernização do Cadin	1	
Recursos Esquecidos	8	
Medida já em vigor: Remessa Conforme	0,7	
Aumento linear na CSLL		14,9
Alteração na retenção de IR sobre JCP		3
<b>TOTAL</b>	<b>26,2</b>	<b>17,9</b>

Fonte: Parecer de Plenário da Câmara dos Deputados ao PL 1.847/2024, de 11/9/2024.

24. No entanto, analisando essas medidas, entende-se que, à exceção do Programa “Remessa Conforme”, do aumento linear da CSLL, bem como da retenção do IR sobre a JCP, as demais não se enquadram entre as previstas no inciso II do art. 14 da LRF, como condição para compensação das renúncias de receitas tributárias criadas, ou seja, as que se referem ao aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

25. Assim, embora o mencionado projeto tenha apresentado a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, em atendimento a parte do caput daquele art. 14, além do art. 113 do ADCT, não se demonstrou que a desoneração tributária foi considerada nas estimativas de receita, tanto da Lei Orçamentária para 2024 quanto do Projeto de Lei Orçamentária para 2025. Além disso, não foram informadas as medidas de compensação requeridas, em desacordo com o art. 14 da LRF, bem como com o § 4º do art. 132 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

#### *Considerações sobre as renúncias de receitas no país*

26. Antes da apresentação das conclusões referentes ao objeto desta representação, convém tecer algumas considerações sobre as renúncias de receitas tributárias federais, notadamente em relação à questão suscitada pelo representante sobre a necessária isonomia entre os contribuintes, bem como quanto à recente evolução desses incentivos fiscais no país.

27. Ressalta-se, de início, que os benefícios tributários, também denominados gastos tributários, são estímulos legais, por meio de tratamento diferenciado a um grupo restrito de contribuintes, com o intuito do desenvolvimento de determinadas atividades e setores, tais como econômicas, culturais, sociais, além da redução das desigualdades regionais e sociais. Sobre esse assunto, cabe transcrever um dos dispositivos contidos na Constituição Federal de 1988:

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País; (grifou-se)

28. Por outro lado, em sintonia com as preocupações apresentadas nesta representação, o Sr. Lucas Rocha Furtado, subprocurador-geral do MPTCU, já havia se manifestado quanto à possibilidade de os incentivos tributários acarretarem distorções ao livre mercado, e de forma indireta, sobrecarga fiscal maior para regiões e para setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de

restrição fiscal, como o enfrentado pela União, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas.

29. Dessa forma, torna-se importante avaliar as justificativas econômicas e sociais dos incentivos fiscais, quanto a sua capacidade de atingir objetivos claros de forma efetiva e eficiente, em relação a outras políticas alternativas de incentivo, comparando-as em termos de possíveis custos a serem incorridos e benefícios a serem gerados. Deve-se ter, também, atenção com as boas práticas no que se refere à sistemática do benefício, entre elas: minimizar a interferência do benefício tributário na neutralidade e na alocação eficiente de recursos na economia (exceto quando o objetivo for corrigir falhas de mercado); e atender ao princípio da equidade, não instituindo tratamento desigual para grupos em situações semelhantes, e dispensando benefícios diferenciados de acordo com a capacidade de pagamento do contribuinte e privilegiando seu usufruto pelas camadas mais necessitadas e regiões menos desenvolvidas.

30. Outra importante medida é a definição prévia de critérios de desempenho em termos de metas e indicadores a serem usados na avaliação periódica do alcance dos resultados e impacto distributivo dos benefícios tributários.

31. Quanto a essa questão do acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, registre-se que, no Acompanhamento das Renúncias de Receitas e Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - Exercício 2023, conforme TC 039.004/2023-6 (Acórdão 735/2025-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas), observou-se que, conforme previsto no art. 165, incisos I e II, da LDO 2023, em termos gerais o Poder Executivo vem dando continuidade às providências com vistas à seleção dos benefícios tributários a serem avaliados, bem como a utilização dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Ademais, relatou-se que foram encaminhadas informações sobre o cronograma e a periodicidade das avaliações e os respectivos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios.

32. Cabe consignar que, segundo disposto nos incisos I e II, do § 4º, do art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021, a seguir transcritos, existe a previsão de edição de lei complementar que tratará do assunto, mas, no entanto, ainda não concretizada.

(...)

§ 4º Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicosociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

(...)

33. Ressalta-se, também, a importância da contabilização e da divulgação de relatório de gastos tributários que melhoram a transparência na gestão fiscal e que devem ser apresentados no âmbito dos documentos orçamentários, a fim de que as estimativas dos gastos tributários sejam levadas em consideração na tomada de decisões sobre a alocação dos recursos orçamentários. Atualmente, essas informações são divulgadas no âmbito das Informações Complementares aos respectivos Projeto de Leis Orçamentárias, encaminhadas ao Congresso Nacional ao Poder Executivo, conforme o “demonstrativo dos efeitos, por região, decorrentes dos benefícios tributários, com indicação, por tributo, da perda de receita que lhes possa ser atribuída”, bem como pela página eletrônica da RFB, por meio dos Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT).

34. Outro aspecto importante é a magnitude das renúncias de receitas federais. Registre-se que, consoante apresentado no Relatório de Acompanhamento do PLDO para 2025 (Acórdão

1.679/2024-TCU-Plenário, rel. min. Antonio Anastasia), existia previsão de redução das renúncias fiscais em percentual do PIB para os próximos exercícios (de 4,33% em 2025 para 4,20% do PIB, para 2027). Entretanto, cabe destacar a elevação desses percentuais observada em anos anteriores. No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2023 (Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo), conforme a seção 2.3.5.1, foi verificado aumento dos valores dos gastos tributários totais em comparação ao PIB, a partir de 2021, no percentual de 4,67%, contra 4,32% em 2020, chegando a 4,78% em 2023.

35. Convém assinalar que a elevação das renúncias tributárias em relação ao PIB vai de encontro ao “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais”, constante do Projeto de Lei (PL) 3.203/2021. O plano foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, na data de 15/9/2021, porém ainda não foi apreciado pelo Poder Legislativo, com vistas a atender ao disposto no art. 4º da EC 109/2021, pelo qual se estabeleceu que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB, em oito anos. Registre-se que a análise das medidas previstas no referido plano foi realizada no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2021, conforme o tópico 4.1.2.9.1 (Plano de Revisão de Benefícios Tributários).

36. Ainda sobre as questões relacionadas ao equilíbrio fiscal e à efetividade dos benefícios tributários, convém também transcrever trechos do voto do ministro-relator Vital do Rêgo, na apreciação das Contas do Presidente da República de 2023 (Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário), sobre o assunto:

171. Perceba-se que o montante que o governo poderia arrecadar, mas não o faz devido aos incentivos tributários, entraria no Orçamento como receita primária e, portanto, atuando na melhoria do resultado fiscal, de maneira a propiciar a redução da dívida pública ou a diminuição da necessidade de financiamento das despesas por meio de mais endividamento.

172. Apenas a título de ilustração, com os mesmos R\$ 518,9 bilhões renunciados em 2023, seria possível quase neutralizar a expansão da Dívida Pública Federal (R\$ 550 bilhões), ou ampliar mais de três vezes o Programa Bolsa Família (R\$ 166,27 bilhões) ou ainda cobrir com folga o déficit previdenciário de todos os sistemas (R\$ 428 bilhões).

(...)

176. Em outras palavras, na prática, a cada R\$ 4 que são arrecadados, deixa-se de arrecadar mais R\$ 1. Ou, como quiser, de cada R\$ 5 reais que poderiam ser arrecadados, R\$ 1 é convertido em benefício fiscal e não entra no caixa do Tesouro.

(...)

187. Verdadeiramente, se o gasto tributário não for feito para proporcionar maior resultado por menor custo (alocação eficiente), nem se tiver a capacidade de transformar positivamente determinadas condições de vida, simplesmente não se justifica que os ganhos sociais e econômicos pretendidos não sejam perseguidos diretamente por meio de intervenções do próprio Estado.

(...)

197. Enfim, encerrando o tema a respeito dos gastos tributários, ficam aqui duas sugestões, ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, objetivando moderar a expansão de tais benefícios, por meio de atos normativos.

198. Primeiro, que sejam vedadas novas instituições, bem como a ampliação do montante vigente, de gastos tributários em cenário de déficit primário, indicado nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, ainda que haja a possibilidade de adoção de medidas compensatórias;

199. Segundo, que seja fixado um limite prudencial em percentual do montante de gastos tributários sobre a previsão de arrecadação de receitas tributárias, consignada no projeto da lei orçamentária anual, a ser observado no exercício que o Orçamento entrar em vigor.

37. Nota-se que as renúncias de receitas se enquadram como forma de política distributiva. Nessa perspectiva, os gastos tributários oferecem benefícios concentrados a grupos específicos, enquanto os custos são amplamente distribuídos entre a coletividade. Como resultado, a mobilização dos grupos beneficiados é intensa, ao passo que a resistência daqueles que arcam com os custos, por ser difusa e menos perceptível, tende a ser baixa. Além disso, as renúncias não se apresentam como despesas orçamentárias diretas e explícitas, o que reduz ainda mais a visibilidade de seus custos para a sociedade.

38. Convém pontuar que, em termos práticos, toda renúncia tem seu impacto equilibrado posteriormente pela alteração de outro agregado fiscal. Assim, independentemente do formato legal, sempre haverá uma contrapartida em algum dos agregados: despesa discricionária, despesa obrigatória, montante de outras renúncias, receita ou resultado primário. Esse último, por sua vez, impacta invariavelmente a dívida pública.

39. Portanto, a criação de qualquer novo gasto tributário acarreta risco fiscal inerente, que deve ser cuidadosamente ponderado em relação aos benefícios esperados da política pública a ser implementada. Caso o benefício seja avaliado como superior ao ônus fiscal, é fundamental que a compensação seja realizada por meio de medidas que revisem despesas obrigatórias, aumentem outras receitas ou reduzam gastos tributários existentes. Essas ações visam evitar que as renúncias comprometam o endividamento público ou a manutenção das atividades do Estado.

## CONCLUSÃO

40. A Representação em apreço foi formulada objetivando, em síntese, a adoção, por parte desta Corte de Contas, das medidas necessárias a conhecer, avaliar e participar das discussões desenvolvidas no âmbito do Congresso Nacional acerca da reoneração da folha de pagamento.

41. Conforme instrução preliminar, além do conhecimento do feito, consignou-se que o cenário de risco fiscal então vislumbrado pelo autor desta representação foi, em certa medida, mitigado com a aprovação da Lei 14.973/2024, que instituiu a gradual reoneração da contribuição patronal e dos municípios sobre a folha de salários, anteriormente prorrogada pela Lei 14.784/2023. No entanto, considerando a possibilidade de ainda haver potenciais impactos fiscais à concessão dos benefícios tributários previstos nas Leis 14.784/2023 e Lei 14.973/2024, realizou-se diligência à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda.

42. Verificou-se que os poderes Executivo e legislativos buscaram, no contexto da ADI 7633, uma solução consensual sobre benefício da folha de pagamento, o que propiciou a aprovação da Lei 14.973/2024.

43. Ressalta-se que, com base em informação apresentada pelo MF em resposta à diligência retromencionada, no que se refere ao exercício de 2024 (R\$ 26.273 milhões), os montantes da desoneração da folha previstos pela Lei 14.973/2024 são os mesmos em relação aos da Lei 14.784/2024. Quanto aos períodos subsequentes, as estimativas apontam para uma considerável redução, ano a ano, dos valores das respectivas renúncias de receitas, por conta da gradual reoneração das respectivas contribuições, disposta na Lei 14.973/2024, quais sejam: R\$ 28.310 milhões para R\$ 18.882 milhões em 2025, R\$ 30.346 milhões para R\$ 10.104 milhões em 2026, e R\$ 92 milhões para R\$ 32.000 milhões em 2027.

44. No entanto, conforme as análises realizadas, observou-se descumprimento, quando da elaboração e aprovação das supracitadas Leis, do ordenamento jurídico aplicável ao tema da concessão e ampliação das receitas tributárias, notadamente quanto à apresentação de medidas compensatórias de arrecadação.

45. Assim, no que concerne à elaboração da Lei 14.784/2023, no âmbito do Congresso Nacional, verificou-se, conforme consignado na instrução preliminar, a não indicação do impacto orçamentário-financeiro para o ano corrente e os dois seguintes, a falta de consideração da renúncia na estimativa de receita orçamentária de 2024, ou apresentação das respectivas medidas de compensação, em desacordo com o disposto nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 131 e 132 da LDO 2023.

46. Ademais, constatou-se que o MF deixou de considerar as renúncias de receitas decorrentes daquela Lei 14.784/2023 no âmbito do PLOA 2025 encaminhado ao Congresso Nacional. No entanto, nesse caso, pode-se aceitar a justificativa enviada pelo Ministério, em resposta à diligência efetuada, no sentido de que não havia solução definitiva dos efeitos jurídicos da respectiva desoneração da folha no âmbito do exercício de 2025 e anos subsequentes, considerando as decisões proferidas pelo STF (ADI 7633).

47. Em sequência, por conta da edição da Lei 14.973/2024, foram alterados os dispositivos da Lei 14.784/2023, estabelecendo uma reoneração gradual das contribuições de 2025 a 2027, embora se mantendo a sistemática de desoneração para 2024. No âmbito da tramitação do PL 1.847/2024, que originou aquela Lei, constatou-se que houve a indicação do impacto orçamentário-financeiro da desoneração da folha no ano corrente e nos dois seguintes (R\$ 22,76 bilhões para 2024, R\$ 20,73 bilhões para 2025 e R\$ 18,58 bilhões para 2026), em concordância com o art. 113 do ADCT, bem como com o caput dos arts. 14 da LRF e 131 da LDO 2023.

48. Quanto às medidas de compensação apresentadas quando da elaboração do referido PL, verificou-se que a maior parte delas não se enquadram nos casos dispostos no inciso II do art. 14 da LRF, como condição para compensação das renúncias de receitas tributárias, ou seja: aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Além disso, não se demonstrou que a desoneração tributária foi considerada na Lei Orçamentária para 2024 e nem no Projeto de Lei Orçamentária para 2025, também em desacordo com o inciso I daquele mesmo artigo 14 da LRF. Portanto, pode-se inferir que não houve, quando da tramitação do PL que originou a Lei 14.973/2024, a observância das exigências previstas no art. 14 da LRF, bem como no § 4º do art. 132 da LDO 2024, tanto pelo Congresso Nacional, no âmbito dessa tramitação e aprovação do PL, quanto pelo Poder Executivo, no momento da respectiva sanção.

49. Salienta-se que, no momento da apresentação do PLOA 2025 pelo Poder Executivo, em entrevista coletiva transmitida no Youtube (<https://www.youtube.com/watch?v=HmdWSVCCUtU>), em 2/9/2024, foram informadas outras medidas (minuto 63 do vídeo) que poderiam ser usadas para compensação das perdas de receitas em questão, além daquelas incluídas no PL 1.847/2024, quais sejam: o aumento da arrecadação da Contribuição Social sobre o Lucro líquido (CSLL) e a alteração da retenção do Juros sobre Capital Próprio (JCP), no valor total estimado de R\$ 17,9 bilhões. Assim, no âmbito da tramitação do PLOA 2025, entende-se que foram consideradas outras receitas orçamentárias com vistas a compensar os efeitos fiscais daquela renúncia de receita, tendo em vista, ainda, que toda renúncia tem seu impacto equilibrado em posterior elaboração do orçamento anual, pela contrapartida de outro agregado fiscal.

50. Convém assinalar ainda, quanto à Lei 14.973/2024, que ficou estabelecido, consoante o respectivo art. 4º, que as empresas beneficiárias deverão se comprometer a “manter, em seus quadros funcionais, ao longo de cada ano-calendário, quantitativo médio de empregados igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) do verificado na média do ano-calendário imediatamente anterior”. Destaca-se que esse dispositivo vai ao encontro da necessária definição de medidas desempenho e indicadores a serem usados na avaliação periódica do alcance dos resultados pretendidos pelos incentivos fiscais instituídos, em consonância com o inciso I do § 4º do art. 4º da EC 109/2021, bem como com o inciso I dos arts. 164 e 161 das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios de 2024 (Lei 14.791/2023) e 2025 (Lei 15.080/2024), respectivamente.

51. Pode-se dizer, então, que não houve o estrito atendimento às exigências impostas pela LRF para instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias, bem como às outras normas aplicáveis ao assunto, no que concerne à edição das leis em questão que prorrogaram a renúncia da folha de pagamento. Assim, no âmbito da elaboração da Lei 14.784/2023, o Congresso Nacional deixou de observar os arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 131 e 132 da LDO 2023. No que diz respeito à edição da Lei 14.973/2024, o Poder Legislativo, assim como o Poder Executivo (no momento da sanção do respectivo projeto de lei), não atendeu as condicionantes previstas naquele art. 14 da LRF, bem como no § 4º do art. 132 da LDO 2024.

52. Importa consignar que a inobservância integral dos referidos dispositivos já foi constatada em várias ações de controle externo realizadas por este Tribunal e em diversos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República. Por conta disso, o TCU já expediu diversas deliberações sobre a questão. Dentre elas, podem-se citar as seguintes, encaminhadas ao Congresso Nacional: subitens 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro; 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, rel. min. José Mucio Monteiro; 9.5.1 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo; e 9.1 do Acórdão 440/2024-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira. Em relação ao Poder Executivo, cabe registrar as seguintes deliberações: subitens 9.2.2 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo; 9.2 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues; e 9.2 do Acórdão 440/2024-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira; além de alertas e recomendações em Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República, como nos exercícios de 2016, 2017, 2019 e 2023.

53. Considerando que já há atuação sistemática do Tribunal em ações permanentes de controle externo relativas à questão, inclusive no recente Acompanhamento das Renúncias de Receitas e Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – Exercício de 2023, conforme TC 039.004/2023-6 (Acórdão 735/2025-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas), pelo qual se deu ciência aos Poderes Executivo e Legislativo sobre a necessidade de observância dessas normas constitucionais e legais aplicáveis ao tema, entende-se que não se deva expedir outra deliberação aos referidos Poderes sobre o assunto, no âmbito dos presentes autos.

54. Em complemento, não obstante a legítima preocupação do representante para com a necessária isonomia entre os contribuintes, além da questão da elevada magnitude atual dos benefícios tributários, notadamente em comparação ao PIB, entende-se que o cenário de risco fiscal vislumbrado pelo autor à época da apresentação da representação foi, em certa medida, mitigado pela edição da Lei 14.973/2024, que instituiu a gradual reoneração das contribuições da folha de pagamento em questão, o que muito provavelmente ensejará o decréscimo dos montantes das respectivas renúncias de receitas.

55. Pelo exposto, sugere-se que a representação seja parcialmente procedente, porém prejudicada pela perda subsequente de seu objeto, ante à aprovação da retromencionada legislação. Além disso, cabe propor o envio da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como ao Ministério da Fazenda, e à Casa Civil da Presidência da República.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

56. Pelo exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo:

a) ratificar o conhecimento da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234, §2º, 235, e 237, inciso VII e parágrafo único, do RITCU, nos termos do Despacho à peça 10, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, porém prejudicada por perda de objeto;

b) enviar cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como ao



Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República;

c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do RITCU.

AudFiscal-Diref, em 11/4/2025.

*Assinado Eletronicamente*

JÚLIO CÉSAR AZEVEDO TEIXEIRA

AUFC – Matr. 2858-4



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Excerto da Relação 16/2025 - TCU – 1ª Câmara

Relator - Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

### ACÓRDÃO Nº 4058/2025 - TCU – 1ª Câmara

Vistos e relacionados estes autos de representação, apresentada pelo subprocurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) Lucas Rocha Furtado, acerca de possíveis irregularidades na tramitação legislativa e na aprovação das Leis 14.784/2023 e 14.973/2024, concernentes, respectivamente, à prorrogação da desoneração da folha de pagamentos e à reoneração progressiva da contribuição social incidente sobre a folha de salários;

Considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234, §2º; 235, e 237, inciso VII e parágrafo único, do RI/TCU;

Considerando que o representante apontou possíveis riscos fiscais em decorrência da inexistência de estimativas prévias de impacto orçamentário-financeiro e de mecanismos de compensação, conforme exigência do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) c/c art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e do princípio da isonomia tributária, ressaltando eventual desrespeito às salvaguardas legais durante a tramitação e a aprovação das Leis 14.784/2023 e 14.973/2024;

Considerando que a Lei 14.784/2023 foi alvo de veto presidencial, posteriormente rejeitado pelo Congresso Nacional, e submetida à apreciação na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7633 perante o Supremo Tribunal Federal (STF), o que propiciou articulações institucionais e culminou na Lei 14.973/2024, que promoveu a reoneração gradual das contribuições previdenciárias sobre a folha e previu algumas medidas reparatórias, ainda que sem observar estritamente o rol de requisitos do art. 14 da LRF;

Considerando que, embora, no trâmite legislativo das Leis 14.784/2023 e 14.973/2024, não tenha havido total alinhamento ao art. 113 do ADCT tampouco apresentação detalhada de medidas compensatórias em consonância com o art. 14 da LRF, a situação de risco fiscal apontada originalmente, no momento da formulação da representação, foi atenuada pela Lei 14.973/2024, a qual prevê o retorno gradual da incidência das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários até 2027, dentre outras medidas de arrecadação;

Considerando, por fim, que esta Corte de Contas já mantém ações de fiscalização permanentes sobre o cumprimento das disposições constitucionais e infraconstitucionais relativas a renúncias de receitas, no âmbito de trabalhos de auditoria e Acompanhamentos das Renúncias de Receitas e Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, com determinações e recomendações ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 143, inciso III, 234, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do RI/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, porém, prejudicada por perda de objeto; dar ciência desta deliberação às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República e arquivar os autos.

#### **1. Processo TC-003.031/2024-1 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Órgão/Entidade: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Excerto da Relação 16/2025 - TCU – 1ª Câmara

Relator - Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

**Dados da Sessão:**

Ata n° 21/2025 – 1ª Câmara

Data: 24/6/2025 – Ordinária

Relator: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Presidente: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

TCU, em 24 de junho de 2025.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.631/2025-GABPRES

Processo: 003.031/2024-1

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA  
LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 07/07/2025

*(Assinado eletronicamente)*

**CLEITON ALVES CAMARGO**

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