GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 008.798/2025-7
Natureza(s): Relatório de Acompanhamento
Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Representação legal: Rogério Telles Correia das Neves, Advogado da União, representado a União e seus órgãos.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO PARA AVALIAR A GOVERNANÇA E OS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA ADOTADOS PELO GOVERNO FEDERAL NO TOCANTE AOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. ACHADOS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida pela equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), com a qual manifestou sua anuência o Diretor e o Titular da unidade:

I. "***Apresentação***

1. Trata-se de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) da Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas) na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e outros órgãos, no período compreendido entre 28/5/2025 a 30/10/2025.

2. O objetivo do trabalho foi avaliar se a governança e os mecanismos de transparência adotados pelo Governo Federal asseguram o acompanhamento eficaz dos benefícios tributários, a mitigação dos riscos fiscais associados e a geração de informações para a tomada de decisão baseada em evidências.

3. A fiscalização compreendeu o exame de informações provenientes da RFB vinculada ao Ministério da Fazenda, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), vinculado ao Ministério de Planejamento e Orçamento e ao próprio Ministério da Fazenda, bem como a análise de relatórios e bases de dados públicos sobre gastos e benefícios tributários.

4. A motivação do acompanhamento decorre da combinação entre o crescimento quantitativo dos benefícios tributários e a fragilidade qualitativa da governança já apontada em outras oportunidades pelo TCU. Entre 2016 e 2024, o volume dos gastos tributários federais passou de 4,28% para 4,89% do PIB, ou de 21,74% para 22,70% da arrecadação, conforme dados do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2024 (TC 008.437/2025-4).

5. Destaca-se que o tema 'Transparência e Efetividade das Renúncias Tributárias' foi incluído na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, o que corrobora a natureza sistêmica do problema e a preocupação contínua do Tribunal de Contas da União (TCU) com sua relevância fiscal e institucional, reforçando a necessidade de aprimorar os mecanismos de governança, avaliação e controle dessas políticas.

6. Este relatório consolida os principais achados e constatações da equipe, estruturados de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

forma a subsidiar futuras ações de controle e contribuir para o aperfeiçoamento da política de benefícios tributários, reforçando a importância de mecanismos de avaliação, monitoramento e transparência compatíveis com as boas práticas internacionais de gestão fiscal.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. O presente acompanhamento decorre da deliberação proferida no Acórdão 441/2025-TCU-Plenário, referente ao TC 025.740/2024-5, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e tem por objetivo avaliar se a governança e os mecanismos de transparência adotados pelo Governo Federal asseguram o acompanhamento eficaz dos benefícios tributários, a mitigação dos riscos fiscais a eles associados e a produção de informações que subsidiem a tomada de decisão baseada em evidências, podendo abranger outros órgãos e entidades relacionados à matéria.

II.2. Visão geral do objeto

8. Os incentivos fiscais, que visam influenciar o comportamento de cidadãos e empresas ou fomentar setores econômicos específicos, ganharam destaque no Brasil a partir dos anos 2000 como instrumentos de políticas públicas. No Brasil, a participação dos gastos tributários no Produto Interno Bruto (PIB) apresentou expressivo crescimento nas últimas duas décadas. Segundo Schymura (2025), os gastos tributários no Brasil, incluindo os níveis federal e estadual, aumentaram de 2,3% do PIB em 2002 para 6,9% do PIB em 2024, evidenciando a crescente relevância dessas renúncias fiscais no contexto fiscal e orçamentário do país.

9. Diante da grave restrição fiscal enfrentada pelo país, o legislador tem demonstrado preocupação com o volume expressivo dos benefícios tributários. As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) desde 2012 passaram a exigir cláusulas de vigência máxima de cinco anos para a concessão, renovação ou ampliação de benefícios tributários. Adicionalmente, o art. 4º da Emenda Constitucional (EC) 109/2021 estabeleceu a necessidade de um plano de redução gradual dos benefícios tributários, com o objetivo de que o montante total renunciado não ultrapasse 2% do PIB em oito anos.

10. Recentemente, sobrevieram a Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025, e o Decreto 12.808, de 29 de dezembro de 2025, que introduziram diretrizes gerais para a concessão, prorrogação e redução de benefícios tributários federais, bem como regulamentaram a aplicação de redução linear sobre determinadas renúncias fiscais, em atendimento ao art. 4º da EC 109/2021.

11. O Tribunal de Contas da União tem acompanhado a crescente relevância dos benefícios tributários na economia e, consequentemente, intensificado a fiscalização desses incentivos fiscais, com foco na governança, na transparência, na avaliação de resultados e na mitigação dos riscos fiscais associados às renúncias de receita.

II.2.1. Conceito

12. Não existe uma definição legal de 'benefício tributário'. A própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988) utiliza diferentes expressões para se referir às renúncias de receitas realizadas por meio do sistema tributário, tais como incentivo e benefício de natureza tributária, incentivo e benefício fiscal, subsídio, isenção.

13. Um conceito que ganhou popularidade é o de 'gasto tributário', utilizado para enfatizar que o sistema tributário é empregado como alternativa aos gastos orçamentários tradicionais, com o intuito de buscar objetivos alheios à mera arrecadação de recursos.

14. A Receita Federal do Brasil (RFB) concebe gastos tributários como:

> *gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em exceção ao Sistema Tributário*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

de Referência (STR), reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (SRFB; BRASIL, 2020, p.7).

15. O propósito dessa definição é primordialmente dar transparência e permitir comparações internacionais. O órgão divulga, anualmente, o Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT), que traz as desonerações que se enquadram nesse conceito. Para compor o DGT, a RFB aplica filtros próprios, por exemplo, exclui diferimentos de imposto e depreciação acelerada porque, segundo o critério fazendário, a renúncia 'retorna' no longo prazo e, portanto, não configura gasto tributário permanente (RCBT, 2022, p. 25). O recorte também se restringe a instrumentos estritamente tributários, não abrangendo subsídios financeiros nem creditícios.

16. Já o TCU, ao estabelecer o Referencial de Controle de Benefícios Tributários (RCBT), parte da mesma ideia de que uma renúncia equivale a um gasto, mas alarga o escopo. Nesta publicação, o Tribunal firma um conceito de benefícios tributários – expressão 'guarda-chuva' que engloba qualquer desoneração com caráter extrafiscal, ainda que temporária ou recuperável, e mesmo que não apareça no DGT. O RCBT deixa claro que 'optou-se por não se restringir à expressão 'gastos tributários' justamente porque o conceito utilizado pela SRFB não abarca a totalidade dos benefícios tributários'.

17. A diferença de finalidade institucional explica o contraste. Para a RFB, trata-se de contabilizar e divulgar a perda de arrecadação de um conjunto definido de incentivos que desviam do STR do tributo. Já para o TCU, o conceito serve de porta de entrada para fiscalização, permitindo avaliar governança, efetividade e impacto orçamentário de qualquer medida extrafiscal, mesmo aquelas que a RFB não rotula como gasto tributário.

18. No presente relatório, o termo 'gastos tributários' será utilizado para se referir aos benefícios tributários classificados pela RFB como gastos tributários, os quais, consequentemente, constam no DGT. Já a expressão 'benefícios tributários' será empregada em sentido mais amplo, abrangendo todas as formas de renúncia de receita tributária, incluindo tanto aqueles registrados no DGT quanto os que, por não serem classificados como gastos tributários pela RFB, permanecerem fora desse demonstrativo.

II.2.2. Fluxo dos benefícios tributários

19. O processo de gestão dos benefícios tributários inicia-se com a concepção do benefício por meio de proposições legislativas ou atos normativos do Poder Executivo. Essa fase inclui a definição dos objetivos da renúncia, seu público-alvo e os critérios de elegibilidade.

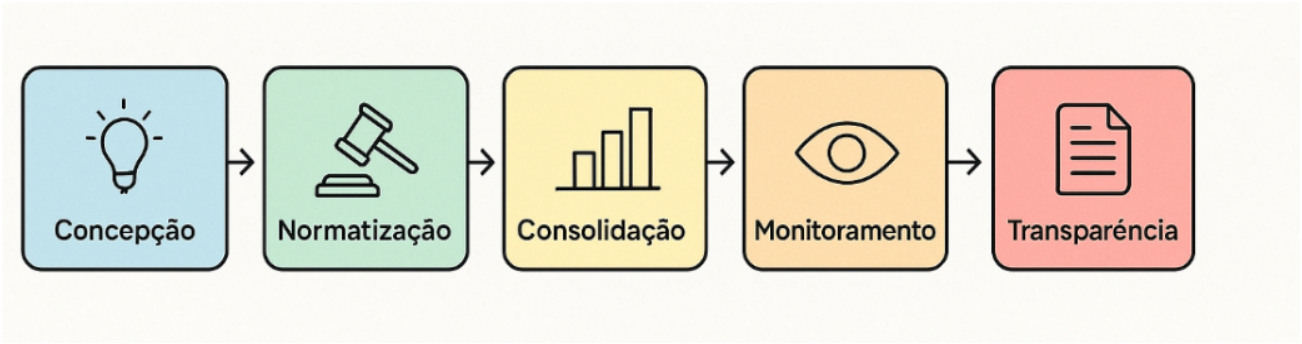
20. Em seguida, ocorre a normatização e regulamentação, que viabiliza sua operacionalização. Uma vez em vigor, o benefício deve ser consolidado nos demonstrativos oficiais, como o demonstrativo regionalizado que deve acompanhar o projeto de lei orçamentária, uma exigência do § 6º do art. 165 da CF/1988.

21. A etapa seguinte envolve o monitoramento e a avaliação periódica por parte dos órgãos gestores, etapa essencial para aferição de efetividade, economicidade e alinhamento aos objetivos traçados. Paralelamente, deve ocorrer a divulgação das informações ao público por meio de instrumentos de transparência ativa, como portais e relatórios públicos.

22. Por fim, há o atendimento às solicitações da sociedade por meio da transparência passiva, geralmente via Lei de Acesso à Informação. Todo esse fluxo depende de uma arquitetura institucional clara, interoperabilidade entre sistemas de informação e atribuições bem definidas entre os órgãos responsáveis.

***Figura 1 -** Fluxo dos Benefícios Tributários*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.



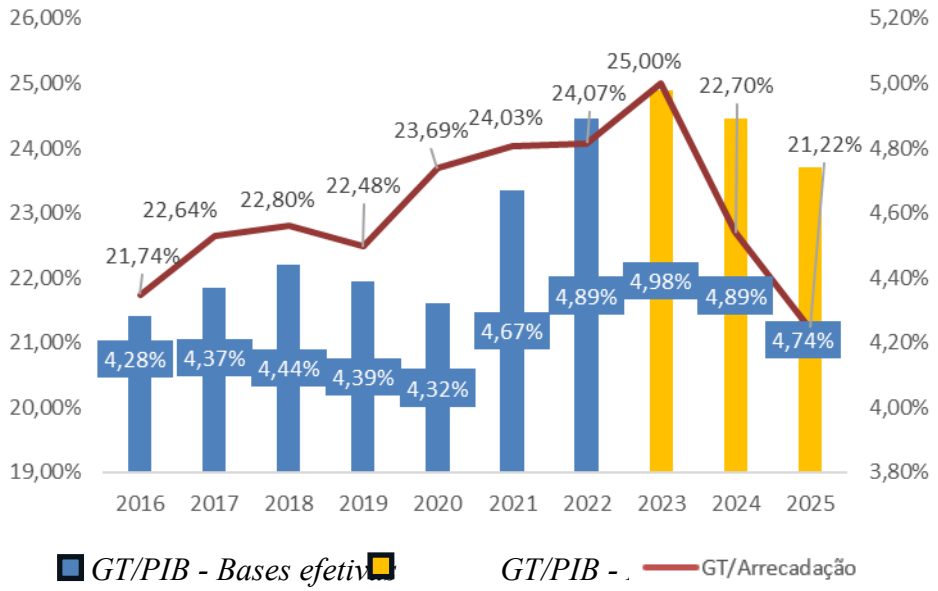
Fontes: elaboração própria

II.2.3. Magnitude dos gastos tributários

23. A magnitude dos gastos tributários é significativa, e sua análise é crucial para a compreensão do impacto nas contas públicas e na efetividade das políticas governamentais.

24. Os gastos tributários federais formam hoje um dos componentes mais volumosos e menos visíveis do orçamento público brasileiro. Em 2024, os gastos tributários projetados pela Receita Federal totalizaram R$ 563,5 bilhões, equivalentes a 4,89% do PIB e 22,70% da arrecadação federal, primeira inflexão após o ciclo de alta que levou o indicador a 4,98% em 2023, permanecendo acima dos níveis pré-pandemia (4,39% em 2019).

***Gráfico 1 -** Evolução em % do PIB e da Arrecadação Tributária*



Fontes: Elaboração Própria - DGT Bases efetivas 2022 - série 2020 a 2025 - Quadros

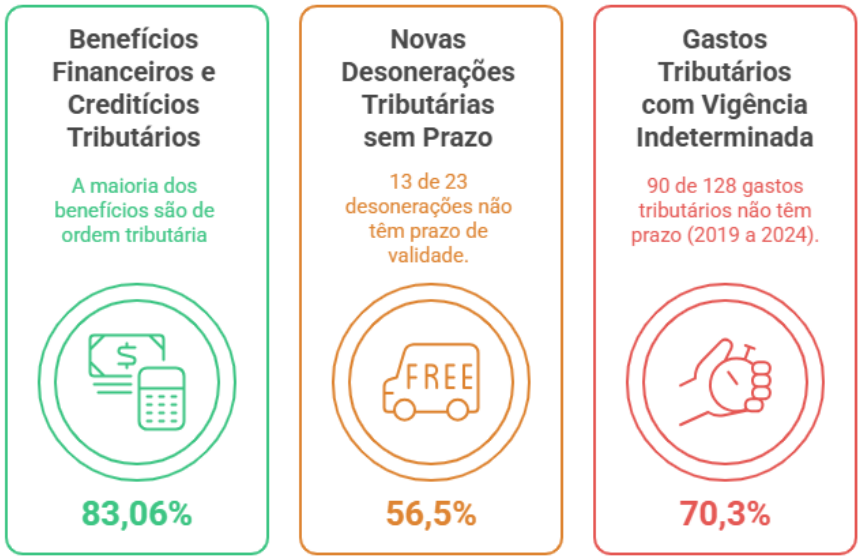
25. Quando se adicionam benefícios financeiros e creditícios, os incentivos somaram em 2024 R$ 678,4 bilhões (5,89% do PIB), conforme Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente de 2024 (TC 008.437/2025-4), sinalizando que 83,06% dos benefícios instituídos no Brasil são de ordem tributária.

26. Em 2024 foram criadas 23 novas desonerações tributárias, cujo impacto na arrecadação do próprio ano foi estimado em R$ 45,1 bilhões. Para os exercícios seguintes, a Receita Federal projeta renúncias de R$ 37,0 bilhões em 2025, R$ 25,1 bilhões em 2026 e R$ 1,9 bilhão em 2027,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

acumulando R$ 109,1 bilhões no quadriênio. Entre essas 23 desonerações no ano de 2024, treze (56,5%) não possuem prazo final definido, segundo a página eletrônica da RFB. Esse padrão de permanência também se observa no DGT – Bases Efetivas 2021 (série 2019-2024), dos 128 gastos tributários listados, 90 têm vigência indeterminada (70,3%), evidenciando a persistência estrutural desses benefícios no sistema tributário.

***Figura 2** - Impacto das Desonerações Tributárias no Brasil*



Fontes: Elaboração Própria

II.2.4. O controle dos benefícios tributários pelo Tribunal de Contas da União

27. Como registrado acima, os gastos tributários têm alcançado uma magnitude importante (e, por conseguinte, preocupante) em relação ao PIB e à arrecadação federal nas últimas décadas, suscitando a necessidade de um acompanhamento e controle rigorosos e tornando imperativo verificar se esses gastos indiretos atingem os objetivos de política pública para os quais foram concebidos e se são geridos de forma eficiente e eficaz.

28. É nesse contexto que sobreleva o papel deste TCU, na medida em que detém um mandato constitucional e legal para fiscalizar a gestão dos recursos públicos federais, o que inclui, de forma inequívoca, as receitas renunciadas por meio de benefícios tributários, haja vista que, embora não envolvam recursos que ingressam nos cofres públicos, afetam indiretamente o erário e influenciam o equilíbrio orçamentário.

29. Demais disso, quando desprovida de transparência, governança e avaliação, as renúncias tributárias criam um verdadeiro 'orçamento paralelo' que aloca centenas de bilhões de reais anualmente sem o mesmo escrutínio a que as despesas diretas são submetidas.

30. Nesse mister, vale frisar que a competência deste TCU não se limita a uma verificação meramente formal da legalidade na concessão desses benefícios, mas abrange uma análise mais ampla sobre a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a economicidade das políticas públicas financiadas por meio de renúncias fiscais. O Apêndice F apresenta a evolução do controle dos benefícios tributários pelo TCU.

II.3. Objetivo e questões do acompanhamento

31. O presente acompanhamento teve por objetivo avaliar se a governança e os mecanismos de transparência adotados pelo Governo Federal asseguram o acompanhamento eficaz dos benefícios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

tributários, a mitigação dos riscos fiscais associados e a geração de informações para a tomada de decisão baseada em evidências.

32. O problema que norteou a concepção do trabalho foi assim descrito:

> *A combinação de crescimento quantitativo dos benefícios tributários (entre 2016 e 2024, o volume dos gastos tributários federais passou de 4,28% para 4,89% do PIB, ou de 21,74% para 22,70% da arrecadação, dados do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2024) e fragilidade qualitativa de governança configura um risco fiscal e de política pública. Inexistência de comparação sistemática com gastos diretos orçamentários equivalentes, de modo que benefícios potencialmente ineficientes se perpetuam, ampliando a complexidade e a regressividade do sistema tributário, pressionando o espaço fiscal e inviabilizando decisões públicas baseadas em evidência sobre a real eficácia dessas renúncias tributárias.*

33. A partir do objetivo do trabalho e para elucidar esse problema que motivou o acompanhamento, formularam-se as questões adiante indicadas:

***Questão 1**: Os benefícios tributários federais cumprem as exigências legais de governança e transparência de forma a permitir seu adequado monitoramento, avaliação e controle social?*

***Subquestão 1.1:** A transparência atual sobre os benefícios tributários permite identificar claramente os objetivos, públicos-alvo, órgão gestor e resultados esperados de cada renúncia tributária?*

***Subquestão 1.2:** Os benefícios tributários que ficam fora do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) estão devidamente identificados, quantificados e publicados em local acessível?*

***Subquestão 1.3:** Os benefícios tributários federais são submetidos a avaliações periódicas e sistemáticas quanto ao alcance de seus objetivos, e os resultados dessas avaliações são divulgados publicamente, em conformidade com as exigências constitucionais, legais?*

***Subquestão 1.4:** O Governo Federal tem adotado medidas para assegurar o cumprimento da exigência prevista nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, vigentes desde 2012, que condiciona a criação, prorrogação ou ampliação de incentivos tributários à fixação de prazo de vigência máximo de cinco anos, inclusive nas proposições encaminhadas pelo Congresso Nacional?*

***Questão 2:** A gestão governamental dos benefícios tributários vem sendo conduzida de forma planejada e transparente com o objetivo de reduzir o seu montante total de modo a não ultrapassar 2% do PIB até 2029?*

II.4. Metodologia utilizada

34. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância ao Manual de Acompanhamento (Portaria - Segecex 27 de 9/12/2016).

35. Durante a etapa de planejamento, foram conduzidas pesquisas na legislação, coleta de artigos, pesquisa na jurisprudência desse tribunal e entrevistas com especialistas da área. Também ocorreram reuniões para a coleta de dados junto aos gestores da RFB e CMAP, primeiro subordinado ao Ministério da Fazenda (MF) e o segundo ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

36. Ainda na fase de planejamento, empregaram-se técnicas de diagnóstico, detalhadas nos apêndices C a E. Foi desenvolvida uma Matriz de Planejamento que especifica as informações necessárias, fontes, métodos de coleta e análise de dados. Esta matriz passou por validação de um painel de especialistas e dos gestores da RFB, CMAP e MF, e sua versão final está no apêndice A.

37. Para responder às questões de auditoria previstas na matriz de planejamento e concluir a matriz de achados, foram utilizadas várias técnicas de auditoria, como análise documental,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

verificação de informações/documentos e teste de acessibilidade. A metodologia incluiu também comparações com a legislação vigente, jurisprudência do TCU e doutrina relevante, complementadas por reuniões técnicas com os órgãos envolvidos, garantindo uma abordagem abrangente e fundamentada.

38. No término da fase de execução, um painel de referência com especialistas e gestores foi organizado para avaliar a coerência da matriz de achados e discutir as conclusões principais da fiscalização, a validade das análises e a adequação das propostas de encaminhamento. A versão aprovada consta do apêndice B.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

39. Como limitação relevante à execução dos trabalhos, registra-se a indisponibilidade de dados referentes aos benefícios tributários que não são classificados como gastos tributários e por isso não constam DGT. Embora a equipe de fiscalização tenha formulado requisições específicas à RFB e ao Ministério da Fazenda, não foi possível obter informações consolidadas ou estimativas oficiais sobre esses benefícios, sob o argumento de que tais renúncias não são mensuradas nem acompanhadas (peças 18, p. 2, 5 e 6; 66, p. 5; e 59, p. 2 e 6).

II.6. Volume de recursos fiscalizados

40. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 587,42 bilhões, considerando a estimativa de gastos tributários de 2025 (DGT Bases efetivas 2022 - série 2020 a 2025 – Quadros).

II.7. Processos conexos

41. O tema dos benefícios tributários federais tem sido objeto de atenção recorrente e de elevada prioridade institucional para o TCU, dada sua materialidade fiscal, complexidade técnica e relevância para a sustentabilidade das contas públicas. Ao longo dos últimos anos, o TCU vem realizando diversos trabalhos de controle voltados à governança, transparência, avaliação e eficiência das políticas financiadas por subsídios da União.

42. Entre os principais processos relacionados, destacam-se os processos listados na tabela abaixo:

***Tabela 1** - Principais processos conexos*

Processo	Descrição	Acordão
015.409/2003-9	Levantamento de conformidade com o objetivo de conhecer os benefícios financeiros e creditícios inseridos no demonstrativo de que trata o art. 165, § 6º, da CF/1988	1.718/2005 - Plenário
015.052/2009-7	Levantamento de Auditoria de Conformidade que versou sobre o exame dos procedimentos de controle de concessão e ampliação de benefícios tributários regidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	747/2010 - Plenário
018.259/2013-8	Levantamento de Auditoria de natureza operacional realizado com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias do Governo Federal	1.205/2014 - Plenário
027.965/2014-7	Representação do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) para apurar supostas irregularidades relacionadas à inobservância do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	529/2015 - Plenário
033.150/2015-0	Monitoramento das deliberações (itens 9.1 a 9.4) do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário	793/2016 - Plenário
006.625/2019-3	Monitoramento de diversas deliberações relativas ao controle das renúncias de receitas tributárias, envolvendo itens dos Acórdãos 2.756/2018, 747/2010, 1.205/2014 e 793/2016	1.112/2020 - Plenário

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

Processo	Descrição	Acordão
021.868/2021-2	Consulta formulada pelo Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, com o objetivo de obter esclarecimentos sobre a aplicabilidade do inciso I do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no contexto da concessão ou ampliação de renúncias de receitas	2.692/2021 - Plenário
010.005/2024-2	Contas do Presidente da República que abrange a análise da gestão fiscal e orçamentária federal	1.124/2024 - Plenário
039.004/2023-6	Acompanhamento (referente ao exercício de 2023) focado na reincidência de problemas relacionados ao tratamento das renúncias de receitas e Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs)	735/2025 - Plenário
016.210/2024-7	Monitoramento de recomendação expedida no Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário (subitem 9.3)	2.101/2025 - Plenário

Fontes: Elaboração Própria

II.8. Benefícios estimados da fiscalização

43. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destacam-se ganhos institucionais e sistêmicos, notadamente o fortalecimento da capacidade do Estado de mensurar, avaliar e controlar os efeitos fiscais e distributivos dos benefícios tributários. Espera-se que os resultados contribuam para ampliar a transparência ativa das informações, assegurando à sociedade e aos órgãos de controle acesso tempestivo, padronizado e comparável aos dados sobre renúncias tributárias, em consonância com os princípios da publicidade e da accountability na gestão fiscal.

II.9. Fatos supervenientes relevantes à conclusão dos trabalhos

44. Após a conclusão da fase de execução desta fiscalização e durante a etapa destinada a comentários dos gestores, sobrevieram alterações normativas relevantes no arcabouço jurídico aplicável aos benefícios tributários federais, notadamente a edição da Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025, e do Decreto 12.808, de 29 de dezembro de 2025, que dispõem sobre critérios para concessão, prorrogação e redução de incentivos e benefícios fiscais federais.

45. A LC 224/2025 instituiu diretrizes gerais aplicáveis à União para a criação, ampliação e prorrogação de incentivos e benefícios fiscais, incluindo, entre outros aspectos: (i) exigência de estimativa do número de beneficiários; (ii) fixação de prazo de vigência; (iii) definição de metas e objetivos associados às políticas financiadas por renúncias tributárias; e (iv) previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação. Ademais, a norma determinou a redução dos benefícios tributários federais, mediante a aplicação progressiva de percentuais mínimos do sistema padrão de tributação ou a limitação do aproveitamento dos benefícios existentes, de forma a elevar a carga efetiva incidente sobre regimes favorecidos, ressalvadas as hipóteses expressamente excepcionadas em lei.

46. O Decreto 12.808/2025, por sua vez, regulamentou a aplicação de redução dos benefícios tributários federais, operacionalizando medida concreta de redução do montante das renúncias fiscais, em atendimento ao disposto no art. 4º da EC 109/2021.

47. Esses normativos configuram fatos supervenientes à situação analisada neste acompanhamento, no entanto foram considerados na interpretação dos riscos identificados e na formulação das propostas de encaminhamento, especialmente no que se refere à governança, à transparência, à avaliação e à redução dos benefícios tributários federais, o que motivou a revisão do presente relatório, com vistas à adequação às alterações introduzidas por esses diplomas normativos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

III. Achados de auditoria

III.1. Deficiência de governança e transparência sobre os benefícios tributários federais

48. A análise da primeira questão de auditoria evidenciou deficiências de governança e transparência na gestão dos benefícios tributários federais. Verificou-se que o cumprimento do art. 165, § 6º, da CF/1988 é apenas parcial e que os instrumentos atuais de transparência ativa não detalham os elementos chaves de cada benefício tributário, dificultando a visão consolidada do impacto fiscal das renúncias e omitindo informações essenciais, comprometendo a transparência e o controle social.

49. Constatou-se, ainda, que o modelo de governança é incompleto, pois não há uma instância central responsável pela coordenação, supervisão e avaliação dos benefícios tributários. Ademais, grande parte das renúncias carece de avaliações periódicas de efetividade, o que impede o controle de resultados e favorece a prorrogação sucessiva de benefícios sem reavaliação, contrariando a regra legal de vigência máxima de cinco anos. Esse conjunto de fragilidades compromete a transparência, a accountability e a aderência dos benefícios tributários aos objetivos de política pública, ampliando riscos fiscais e dificultando a tomada de decisão baseada em evidências, que serão detalhados a seguir.

III.1.1. Cumprimento parcial do art. 165, § 6º, da Constituição Federal: fragmentação e insuficiência do demonstrativo dos benefícios tributários no PLOA

*50. O comando do art. 165, § 6º, da Constituição Federal de 1988, que determina a apresentação, junto ao PLOA, de **demonstrativo regionalizado dos efeitos**, sobre receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, vem sendo cumprido parcialmente. O DGT, elaborado pela RFB e encaminhado anualmente como anexo do PLOA, contempla somente os benefícios classificados como 'gastos tributários', excluindo outras renúncias com impacto sobre a receita. Parte das desonerações é apresentada em outro anexo do PLOA, o que compromete a visão integrada e dificulta a transparência do total dos benefícios tributários federais.*

51. A análise conjunta do art. 165, § 6º, da CF/1988 com o art. 14, caput, §§ 1º e 3º, da LRF evidencia que o ordenamento jurídico brasileiro adota uma abrangência mais ampla para o universo dos benefícios tributários do que aquela contemplada no DGT, que abrange o subconjunto de benefícios tributários classificados como 'gastos tributários', excluindo outras renúncias tributárias, fato já constatado em auditorias passadas (p. 9 do relatório do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário).

52. O art. 165, § 6º, da CF/1988 impõe a obrigação de transparência plena quanto a todas as medidas que reduzam a arrecadação ou representem formas indiretas de dispêndio público, independentemente da nomenclatura adotada.

*53. A LRF, por sua vez, ao disciplinar a renúncia de receita em seu art. 14, adota igualmente um conceito amplo. O caput do artigo e seus §§ 1º e 3º incluem **anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção, redução de alíquotas, base de cálculo, concessão de benefício ou incentivo** de natureza **tributária** ou financeira.*

54. O inciso I, § 3º, do art. 14 da LRF introduz exceções pontuais no conceito de renúncia, como alterações de alíquotas dos impostos de natureza regulatória (II, IE, IPI e IOF), dada sua função extrafiscal e a necessidade de flexibilidade na gestão econômica.

*55. Dito isso, atualmente o comando constitucional do art. 165, § 6º, vem sendo operacionalizado pelo DGT (PLOA 2026 - Anexo II, **inciso IV**), **em atendimento formal ao referido dispositivo constitucional.** Além disso, o PLOA é instruído com as planilhas de Desonerações Instituídas (PLOA 2026 – Anexo II, **inciso XVI**), elaboradas para atender ao **art. 5º, inciso II, da LRF**. Essas planilhas incluem medidas de compensação e ajustes tributários.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

56. O DGT adota uma definição metodológica restrita, limitada aos benefícios que representam desvios em relação a um sistema tributário de referência e que podem ser considerados instrumentos explícitos de política pública (Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação, 2020), conforme parâmetros internacionais de mensuração recomendados pela OCDE, FMI e CIAT (Nota CETAD/COPAN 106/2025, peça 66, p. 3-4). Embora essa abordagem seja útil para fins de comparabilidade internacional, ela exclui do cálculo diversos benefícios tributários que também produzem efeitos fiscais e estão aderentes ao art. 14 da LRF.

57. Sendo assim, instruir o PLOA com o DGT, que não abrange todos os benefícios tributários que produzem efeitos sobre a receita, não é suficiente para atender plenamente às exigências de transparência e controle fiscal estabelecidas pela Constituição Federal e pela LRF. Da mesma forma, as planilhas de Desonerações Instituídas, apresentadas em anexo distinto do PLOA para fins de cumprimento do art. 5º, II, da LRF, não suprem essa lacuna, pois possuem finalidade diversa.

58. Primeiro, porque as planilhas de Desonerações Instituídas incluem medidas que, por força do § 3º do art. 14 da LRF, não se enquadram como renúncia de receita, como é o caso das alterações de alíquotas dos impostos de natureza regulatória (II, IE, IPI e IOF), cuja função extrafiscal exige flexibilidade na gestão econômica.

59. Segundo essas planilhas agregam desonerações que não produzem efeitos fiscais sobre receita no longo prazo, como, por exemplo, a postergação de prazos de recolhimento de tributos, que não representam perda de receita, mas apenas diferimento no tempo.

60. Terceiro, as planilhas de Desonerações Instituídas encontram-se em anexo distinto do PLOA (Anexo II, inciso XVI), elaboradas com a finalidade de atender ao disposto no art. 5º, caput, inciso II, da LRF e essa disposição em separado compromete a transparência e a acessibilidade das informações.

61. Por fim, essas planilhas não atendem o comando constitucional de apresentação regionalizada previsto no art. 165, § 6º, da Constituição Federal, elas reúnem informações sobre todas as desonerações tributárias instituídas por meio de leis, medidas provisórias, decretos ou outros atos normativos, registrando para cada medida, o instrumento legal, o tributo afetado, a data de instituição, o prazo de vigência e as estimativas de impacto fiscal sobre a arrecadação da União, geralmente apresentadas para o exercício de criação e os dois subsequentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

Figura 3 *- Limitações do Anexo Desonerações Instituídas*



Fonte: elaboração própria

62. Em resposta à requisição desta auditoria, a RFB e o Ministério da Fazenda informaram que mensuram de forma permanente apenas os benefícios tributários classificados como 'gastos tributários', não havendo acompanhamento sistemático ou estimativas consolidadas dos benefícios não enquadrados nessa categoria. Segundo as Notas CETAD/COPAN 76/2025 e 106/2025 e a Nota Audit 11/2025 (peças 18, p. 2, 5 e 6; 66, p. 5; e 59, p. 2 e 6, respectivamente), os benefícios fora do DGT são normalmente quantificados apenas no momento da sua instituição, sem atualização periódica, nem consolidação de séries históricas.

63. O Ministério da Fazenda, em resposta à requisição desta auditoria, informou não haver planos para uniformizar os critérios adotados pelos diferentes órgãos quanto à definição do que constitui 'gasto tributário', de forma a abranger integralmente o universo dos benefícios tributários. Tal posicionamento, consta da Nota CETAD/COPAN 103/2025 (peça 46, p. 2).

64. O fato de o comando constitucional ser operacionalizado somente pelo DGT e não abranger toda a gama de benefícios tributários que produzem efeitos sobre a receita acarreta reflexos significativos sobre outros instrumentos de planejamento, avaliação e transparência fiscal.

65. O Orçamento de Subsídios da União (OSU), consolidado pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento e Orçamento, utiliza o DGT como fonte primária de informações para a compilação dos subsídios tributários. Como consequência metodológica, os benefícios tributários que não integram o DGT, por não serem categorizados pela RFB como 'gastos tributários', também não são incorporados ao OSU, resultando em uma subavaliação do montante total de benefícios tributários (Despacho 53497878/SMA, peça 28, p. 1–2).

66. O CMAP, por sua vez, informou que também utiliza exclusivamente o DGT para selecionar e avaliar políticas financiadas por benefícios tributários. Consequentemente, os benefícios não classificados como 'gastos tributários' permanecem fora do escopo de avaliação de desempenho, impacto ou custo-benefício, sem publicação de resultados ou análise sistemática (Despacho 53497878 – SMA, peça 28, p. 1-4).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

67. Além disso, a razão oficialmente divulgada pelo Governo Federal, Gastos Tributários/PIB, é calculada apenas com base nos itens constantes do DGT. Assim, a exclusão dos benefícios não classificados como 'gastos tributários', mas que produzem efeito sobre a receita e estão de acordo com o art. 14 da LRF, conduz à subestimação do esforço fiscal real, isso impacta o acompanhamento das metas constitucionais de redução gradual das renúncias tributárias, previstas no art. 4º da EC 109/2021.

68. Recentemente, foi publicada a Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025 que materializa as diretrizes da EC 109/2021 impondo cortes lineares nos benefícios fiscais federais e estabelecendo novos parâmetros para concessão futura de incentivos, contudo a circunstância de o comando do § 6º do art. 165 da CF/1988 ser atualmente operacionalizado, no âmbito do PLOA, exclusivamente por meio do DGT implicará que regimes e tratamentos tributários cujas regras próprias não os caracterizam como gastos tributários, e que, portanto, não constam do referido demonstrativo, não sejam alcançados pela obrigatoriedade de redução instituída pela recente LC 224/2025.

69. O § 2º, inciso I, do art. 4º da referida lei complementar, bem como o § 2º, inciso I, do art. 2º do Decreto 12.808, de 29 de dezembro de 2025, que a regulamentou, vinculam a aplicação da redução dos incentivos e benefícios fiscais federais ao universo definido no demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da CF/88. Dessa forma, a exclusão de determinados regimes e tratamentos tributários do DGT implica sua permanência fora do alcance das medidas de redução, reforçando a relevância da lacuna de transparência e de governança identificada neste achado.

70. Ademais, os regimes e tratamentos tributários que, por suas características próprias, não se enquadram como gastos tributários e, portanto, não constam do demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da CF/1988, também não serão considerados para fins de aplicação da vedação à concessão, ampliação ou prorrogação de incentivos e benefícios tributários enquanto o montante total dessas renúncias ultrapassar o limite equivalente a 2% (dois por cento) do PIB. Isso porque, nos termos do inciso I do art. 5º da LC 224/2025, a aferição desse limite toma por base o referido demonstrativo, atualmente operacionalizado por meio do DGT.

71. O Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário já havia alertado para o risco decorrente da adoção restritiva do conceito de benefício tributário, destacando que essa limitação implicava a exclusão de diversas desonerações do DGT e as afastava do alcance das normas de controle fiscal da LRF. Na ocasião, o Tribunal enfatizou, contudo, apenas a necessidade de aprimorar a divulgação das metodologias de cálculo dos gastos tributários, sem determinar a revisão do escopo conceitual do demonstrativo.

72. De modo complementar, o Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário identificou riscos à transparência decorrentes do formato das tabelas de Desonerações Instituídas, que divulgam valores apenas para o ano da instituição da medida e para os três exercícios subsequentes. As informações são renovadas a cada exercício e não mantêm o histórico das desonerações que permanecem vigentes, inviabilizando a análise da continuidade e da evolução temporal dos benefícios.

73. Dessa forma, verifica-se que nem o DGT, em razão de seu escopo metodológico limitado, nem as planilhas de Desonerações Instituídas, atendem integralmente ao comando do art. 165, § 6º, da Constituição e às exigências de transparência fiscal e controle previstas na LRF. Ambos os instrumentos, ainda que possam ser considerados complementares, não permitem uma visão abrangente, regionalizada e consolidada dos benefícios tributários federais, configurando uma lacuna relevante de governança, transparência e integridade das informações fiscais.

74. A situação constatada decorre da utilização exclusiva do DGT para cumprir o comando do art. 165, § 6º, da CF/1988, o que restringe o escopo das informações e impede uma visão completa do impacto fiscal de todos os benefícios tributários que tenham efeito sobre a receita e estejam de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

acordo com o art. 14 da LRF, comprometendo a transparência e a accountability da gestão pública.

75. Por tudo dito, vislumbra-se propor determinação, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU e nos arts. 4º, inciso I, e 7º, § 3º, inciso I, c/c §4º, da Resolução-TCU 315/2020, à RFB que, no prazo de 90 dias, apresente Plano de Ação para ampliar a transparência dos benefícios tributários não classificados como gastos tributários (não-DGT), contendo ações, responsáveis e prazos, e incluindo: (i) levantamento das desonerações não-DGT instituídas desde a EC 109/2021; (ii) classificação e enquadramento conforme o art. 14 da LRF; (iii) proposta de metodologia para mensuração dos valores renunciados; e (iv) elaboração de Demonstrativo Regionalizado do efeito sobre receitas e despesas relativo às desonerações não-DGT.

III.1.2. A transparência atual referente aos benefícios tributários federais é insuficiente para permitir ao cidadão identificar claramente objetivos de política pública, o público-alvo pretendido, o órgão gestor responsável e os resultados esperados de cada benefício tributário

76. Os instrumentos de transparência ativa hoje disponíveis, como as publicações dos gastos tributários pela RFB (DGT), o Painel de Renúncias Fiscais da Controladoria-Geral da União (CGU) e o painel da RFB com dados declarados na Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi), não consolidam, de forma integrada e padronizada, informações essenciais sobre a finalidade, o público beneficiado, o órgão gestor e os resultados alcançados por cada benefício. Em razão dessas lacunas, o cidadão, pesquisadores e até mesmo formuladores de políticas públicas precisam recorrer às leis instituidoras e a atos normativos específicos para obter tais informações, quando disponíveis, o que limita a transparência, dificulta o controle social e fragiliza a prestação de contas sobre esses instrumentos de política fiscal.

77. Esse cenário contraria os dispositivos legais e princípios constitucionais que impõem a transparência e a eficiência na gestão pública. O caput do art. 37 da Constituição Federal, estabelece como princípio da administração pública a publicidade. O Decreto 9.203/2017, em seus arts. 3º, inciso VI, e 4º, inciso XI, reforça que a governança pública deve promover a transparência e o acesso às informações. Além disso, o Referencial de Controle de Benefícios Tributários do TCU enfatiza a necessidade de estruturas de accountability que garantam clareza de objetivos, identificação de gestores e avaliação de resultados, enquanto a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a Portaria RFB 319/2023, art. 2º, inciso I, determinam a divulgação ativa de informações de interesse coletivo e geral e recentemente o inciso IV do art. 48 da LRF, incluído pela LC 224/2025 que passou a exigir a divulgação, no Portal da Transparência, em formato aberto e padronizado, de dados atualizados sobre benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia concedidos.

78. A partir da edição da LC 224/2025, a transparência das informações essenciais relativas aos benefícios tributários tornou-se ainda mais relevante, especialmente em razão da inclusão do inciso IV no art. 48 da LRF, que passou a exigir a divulgação, no Portal da Transparência, em formato aberto e padronizado, de dados atualizados sobre benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia concedidos. Tal inovação normativa reforça a obrigação de publicidade ativa e amplia o grau de exigibilidade quanto à disponibilização de informações claras, acessíveis e consolidadas sobre essas políticas.

79. As Leis de Diretrizes Orçamentárias vêm seguidamente exigindo que as propostas legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários devem conter: cláusula de vigência do benefício de, no máximo, cinco anos; estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e designar órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos. Portanto, estas são informações essenciais acerca de todos os benefícios tributários.

80. Tais elementos foram igualmente reforçados pela alteração promovida na LRF pela LC 224/2025, que incluiu o art. 14-A, incisos I a IV, passando a exigir, para a concessão, ampliação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

ou prorrogação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica: (i) estimativa do quantitativo de beneficiários; (ii) fixação de prazo de vigência, limitado a 5 (cinco) anos; (iii) definição de metas de desempenho objetivas e quantificáveis, consideradas as dimensões econômica, social e ambiental; e (iv) indicação do impacto esperado na redução das desigualdades regionais, quando aplicável. A Nota Transparência/Gabinete RFB 04/2025 (peça 24, p. 2) explicita que a Receita Federal não divulga informações-chave de cada benefício por não considerar que a identificação de objetivos, público-alvo e órgão gestor esteja compreendida em suas atribuições.

81. Dessa forma, o DGT, principal instrumento de consolidação das informações sobre benefícios tributários e que, conforme destacado no achado anterior, serve de base para outros instrumentos de planejamento, avaliação e transparência fiscal, apresenta a relação dos gastos tributários vigentes e seus valores estimados, organizados em planilhas segmentadas por tributo, função e demais classificações.

82. O Portal da Transparência/CGU (painel 'Renúncias Fiscais') reúne consultas por tipo de renúncia/tributo e por pessoa jurídica beneficiária, com gráficos como 'Maiores valores de renúncias por PJ' e páginas de detalhamento por beneficiário, há ainda dicionário de dados indicando os campos disponíveis.

83. O painel da Dirbi permite identificar quem usufrui dos benefícios e quanto foi declarado, possibilitando filtrar e explorar as informações sobre renúncias tributárias por período de apuração, unidade da Federação, tributo, tipo de benefício, CNAE, nome empresarial e CNPJ.

84. Nenhuma dessas ferramentas de transparência atualmente disponibiliza, de forma clara e acessível, informações essenciais sobre cada benefício tributário vigente, seus objetivos de política pública, público-alvo, órgão gestor responsável e resultados esperados.

85. Nesse contexto, destaque-se que o Projeto de Lei Complementar 116/2025, que está aguardando designação de relator (a) na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), reconhece as lacunas de transparência atualmente existentes e propõe a criação de um Painel Nacional de Subsídios e Renúncias Fiscais, com critérios de transparência, avaliação periódica e contrapartidas sociais obrigatórias para benefícios tributários, creditícios e financeiros.

86. O art. 4º do projeto define os campos mínimos obrigatórios do painel: (I) identificação do benefício, base legal e órgão gestor; (II) valor estimado da renúncia ou transferência por exercício; (III) número estimado de beneficiários e segmentos econômicos atingidos; (IV) metas de impacto econômico e social associadas ao benefício; (V) resultados das avaliações de eficácia, eficiência e retorno fiscal ou social; e (VI) previsão de vigência e critérios de renovação.

87. Essa proposta converge diretamente com os critérios do RCBT do TCU e com as diretrizes de publicidade e governança previstas na Constituição Federal, na Lei de Acesso à Informação e no Decreto 9.203/2017, servindo como evidência contextual de que o próprio legislador reconhece as fragilidades atuais e busca suprir as lacunas verificadas na divulgação dos benefícios, inclusive daqueles que não constam do DGT.

88. No entanto, cabe destacar avanços relevantes em termos de transparência ativa implementados nos últimos anos, especialmente com a publicação da Portaria RFB 319, de 11 de maio de 2023, que regulamenta a divulgação ativa de informações relativas a incentivos, renúncias, benefícios e imunidades de natureza tributária usufruídos por pessoas jurídicas. Outro marco importante foi a implementação, em 2025, do Painel da Dirbi, ferramenta interativa que permite ao público consultar alguns dados detalhados sobre os benefícios tributários declarados.

89. Em paralelo, destaca-se o Projeto de Cooperação Técnica BRT 1526, conduzido pela Subsecretaria de Política Fiscal do Ministério da Fazenda em parceria com o Banco Interamericano

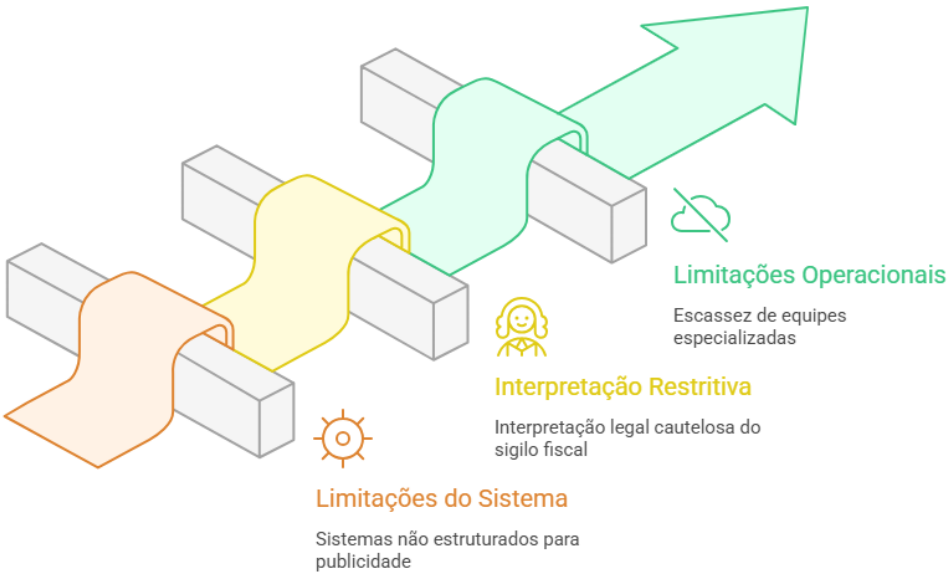
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

de Desenvolvimento (BID), que tem por objetivo desenvolver uma metodologia de caracterização multidimensional dos beneficiários de gastos tributários. O projeto, ainda em execução, aguarda a aprovação da Taxonomia Sustentável Brasileira para sua plena implementação (peça 36, p. 2-3).

90. Essas medidas representam avanços concretos rumo a uma maior transparência, ampliando o acesso às informações fiscais e fortalecendo o controle social sobre a utilização dos benefícios tributários federais.

91. As causas que explicam a ausência de publicidade dos elementos-chave dos benefícios tributários decorrem, principalmente, da limitação ou inexistência de sistemas estruturados e da própria configuração dos sistemas internos da RFB, originalmente concebidos com foco em arrecadação, fiscalização e controle, sem funcionalidades voltadas à divulgação pública e transparente das informações. Soma-se a isso a interpretação restritiva do alcance da exceção ao sigilo fiscal prevista no art. 198, § 3º, inciso IV, do CTN, o que impõe cautela jurídica na publicização de dados individualizados. Além dessas barreiras técnicas e normativas, persistem limitações operacionais, como a escassez de equipes especializadas e a insuficiente articulação interinstitucional entre os órgãos gestores das políticas públicas que se utilizam de incentivos tributários (peça 24, p. 2-3), fatores que, em conjunto, dificultam a consolidação de uma rotina institucional robusta e sustentável de transparência ativa.

***Figura 4 -** Causas da Limitação da Transparência*



Fonte: elaboração própria

92. Em consequência, a ausência de transparência adequada compromete a prestação de contas e o controle social sobre os benefícios tributários, fragilizando a accountability e dificultando a avaliação de sua efetividade, eficiência e equidade.

93. Diante desse contexto, propõe-se determinar ao Ministério da Fazenda, em conjunto com o Ministério do Planejamento e Orçamento e a Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 4º, inciso I, c/c com o art. 6º, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, elaborem e implementem proposta de aprimoramento da transparência ativa dos benefícios tributários, por meio da publicação consolidada e acessível das informações essenciais de cada benefício, (base legal, prazo de vigência, órgão responsável, objetivos, metas, avaliações realizadas e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

principais beneficiários, quando pessoas jurídicas), em observância aos arts. 7º, inciso VII, alínea 'a', e 8º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, ao art. 2º, inciso I, da Portaria RFB 319/2023 e inciso IV do art. 48 da LC 101/2000.

III.1.3. Modelo de governança incompleto para benefícios tributários da União, diante da ausência de instância central de governança para benefícios tributários da União

94. O modelo de governança dos benefícios tributários da União apresenta-se incompleto e fragmentado, marcado pela inexistência de um órgão central de governança no âmbito do Governo Federal com atribuição formal para coordenar, articular e monitorar o conjunto das políticas de benefícios tributários.

95. A situação observada está em desacordo com as boas práticas de governança que devem orientar a gestão dos benefícios tributários. O Decreto 9.203/2017 estabelece princípios de boa governança, como a definição clara de papéis e responsabilidades, a coordenação interinstitucional e a accountability, a serem observados na condução das políticas públicas. Já o RCBT do TCU (p. 113) estabelece como boa prática a criação de estruturas de responsabilização e transparência, assegurando que os objetivos dos benefícios sejam claros e alinhados ao interesse público.

96. As evidências levantadas pela auditoria indicam que não existe, no âmbito do Governo Federal, uma instância central de governança responsável pela coordenação, articulação e monitoramento das políticas públicas financiadas por benefícios tributários da União. Essa lacuna institucional resulta em fragmentação de competências, ausência de visão sistêmica e dificuldade de integração entre os diversos órgãos envolvidos na formulação, execução e avaliação dos benefícios tributários.

97. A Receita Federal, conforme registrado na Nota CETAD/COPAN 76/2025 (peça 18, p. 2-3 e 6), informou não exercer papel de coordenação central sobre os benefícios tributários, esclarecendo que sua atuação se restringe à apuração dos efeitos fiscais. Em complemento, a própria Receita reconheceu que um dos principais desafios enfrentados para ampliar a transparência, controlar prazos e garantir a efetividade das avaliações decorre do histórico de instituição de benefícios fiscais com mecanismos de controle descentralizados ou, em muitos casos, inexistentes (Nota Cocad/Suara/RFB 262/2025, peça 21, p. 5).

98. No mesmo sentido, a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, informou que não existem áreas ou departamentos do CMAP responsáveis por consolidar ou acompanhar informações sobre benefícios tributários, atuando o comitê apenas nas etapas de seleção de políticas, realização de avaliações e monitoramento das recomendações (peça 51, p. 1-2). Essa manifestação evidencia que o CMAP também não exerce papel de coordenação central, limitando-se à condução de avaliações específicas, sem uma função estruturante de governança sobre o conjunto das renúncias tributárias da União.

99. Como consequência, o controle dos benefícios tributários fiscais tem sido realizado apenas sob a ótica arrecadatória, centrado nos impactos sobre a receita pública e dissociado da lógica de gestão de políticas públicas, sem uma instância responsável por avaliar o mérito, a efetividade e a coerência dos incentivos tributários no contexto das ações governamentais.

100. O Relatório do GT de Governança de Subsídios da União (peça 81), já havia destacado essa deficiência, recomendando a criação de uma unidade específica no âmbito da Secretaria-Executiva do então Ministério da Economia para exercer as funções de coordenação e supervisão das etapas do ciclo das políticas públicas financiadas por subsídios da União. Entretanto, conforme confirmado pela SMA do MPO (peça 51, p. 1), o modelo de governança não foi efetivamente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

instituído.

101. O Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário já havia apontado a institucionalidade frágil dos órgãos centrais e setoriais na conformação normativa e processual das políticas públicas financiadas por subsídios da União. Posteriormente, o item 9.3 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário reforçou a recomendação de institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão dos benefícios fiscais. Todavia, o Acórdão 2.101/2025-TCU-Plenário, que monitorou o cumprimento dessas deliberações, constatou que nenhuma medida efetiva foi implementada desde 2020.

102. No plano internacional, o Fundo Monetário Internacional (FMI et al., 2015b, p. 32), citado no RCBT (p. 113), define como princípio de boa governança e transparência a centralização da concessão e do monitoramento dos incentivos fiscais sob a autoridade de um único órgão governamental, preferencialmente o Ministério das Finanças. O relatório justifica que a multiplicidade de órgãos concedentes, como ministérios da economia, comércio e desenvolvimento, aumenta o risco de corrupção, sobreposição e contradições, enquanto a consolidação em uma autoridade única reforça a transparência, reduz o poder discricionário e melhora a eficiência da governança.

103. Cabe registrar avanços recentes trazidos pela Reforma Tributária sobre o Consumo (EC 132/2023 e LC 214/2025), que instituiu mecanismos inovadores de transparência e controle. Doravante, qualquer exceção no âmbito do IBS/CBS deverá estar expressamente prevista em lei complementar ou na Constituição, e seu impacto será mensurado anualmente por meio do cálculo das alíquotas de referência. Essa metodologia permitirá mensurar o custo fiscal de cada política tributária especial e identificar seus beneficiários diretos, fornecendo subsídios técnicos aos gestores e à sociedade para avaliar a conveniência de sua manutenção. Contudo, persistem desafios relevantes, especialmente em relação aos benefícios tributários fora do escopo da tributação sobre o consumo, como os relacionados ao Imposto de Renda e às contribuições previdenciárias, que continuarão a demandar mecanismos de governança e monitoramento mais robustos.

104. Outro avanço relevante na governança dos benefícios tributários decorre da edição da já mencionada LC 224/2025, que promoveu alterações na LRF e instituiu diretrizes gerais para a concessão, prorrogação e redução de incentivos e benefícios fiscais federais. Entre as inovações introduzidas, destacam-se a exigência de definição de metas objetivas e quantificáveis, a limitação temporal dos benefícios, a estimativa do quantitativo de beneficiários e a previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como a vedação à criação ou ampliação de benefícios enquanto o montante total das renúncias ultrapassar o limite equivalente a 2% (dois por cento) do PIB. Tais medidas representam avanço significativo no fortalecimento da governança fiscal, ao elevar o grau de disciplina normativa, previsibilidade e accountability na gestão das renúncias de receita.

105. A operacionalização dessas exigências demanda coordenação sistêmica e capacidade institucional integrada, reforçando a imprescindibilidade de um órgão central responsável por articular, supervisionar e assegurar a coerência das decisões relacionadas aos benefícios tributários da União.

106. O Decreto 12.808/2025 regulamentou a LC 224/2025, entretanto o normativo do Executivo federal dispôs apenas acerca da redução dos benefícios tributários, sem adentrar nos critérios, objetivos, metas de desempenho, regras de avaliação e procedimentos para a concessão e a alteração dos incentivos tributários, que constitui o Capítulo II da LC 224/2025.

107. O Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário já havia apontado para a ausência da efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais. Porém, ainda em 2025, o Acórdão 2.101/2025-TCU-Plenário verificou que o Executivo não havia adotado providências para preencher esta lacuna, dispondo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

9.2 informar ao Ministério Planejamento e Orçamento, na condição de coordenador do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAS), bem como ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, integrantes do CMAS, de que a mora na efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, com os requisitos indicados nos subitens 9.3.1 a 9.3.5 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, objeto deste monitoramento, não se harmoniza com as diretrizes assentadas no art. 2º do Decreto 11.558/2023;

108. O modelo de governança incompleto decorre, principalmente, da ausência de um arranjo institucional consolidado de governança que assegure a coordenação e a coerência das políticas públicas financiadas por benefícios tributários da União.

109. Como consequência, observa-se um cenário de desarticulação e baixa coerência intersetorial na gestão dos benefícios tributários, que compromete a eficiência alocativa dos recursos públicos e enfraquece a accountability. A inexistência de um órgão central impede a visão integrada sobre o custo e os resultados das renúncias fiscais, dificultando o monitoramento e a avaliação de sua efetividade econômica e social.

110. Tendo em vista que os Acórdãos 1.202/2020-TCU-Plenário e 2.101/2025-TCU-Plenário já dispuseram sobre a ausência da institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão dos benefícios tributários, entende-se que não seja necessário novo encaminhamento, aguardando-se pela regulamentação do Capítulo II da LC 224/2025.

III.1.4. Ausência de avaliações periódicas em parcela significativa dos benefícios tributários

111. A governança atual dos benefícios tributários federais não assegura a realização de avaliações periódicas e sistemáticas em um prazo de cinco anos para o conjunto de renúncias vigentes.

112. A avaliação das políticas públicas, inclusive aquelas operadas por meio de incentivos fiscais, é uma obrigação constitucional, conforme dispõe o § 16 do art. 37 da Carta Magna, inserido pela Emenda Constitucional 109/2021. Esta emenda teve grande preocupação com a governança dos benefícios tributários, uma vez que determinou a elaboração de um plano de redução gradual dos mesmos, além de definir que lei complementar deveria dispor, entre outros aspectos, de 'regras para a ***avaliação periódica obrigatória*** *dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados' [grifo nosso] (art. 4º, § 4º, inc. II).*

113. Após a conclusão do relatório preliminar, sobrevieram a LC 224/2025 e o Decreto 12.808/2025, que passaram a disciplinar, em nível infraconstitucional, diretrizes gerais relativas à concessão, prorrogação, revisão e redução de benefícios tributários federais. As análises e conclusões a seguir foram mantidas e ajustadas na versão final do relatório, à luz desse novo marco normativo, deslocando o foco do diagnóstico de uma lacuna normativa para os desafios de implementação, operacionalização e efetividade das avaliações periódicas previstas no ordenamento jurídico.

114. A adoção do prazo de cinco anos como parâmetro para a realização de avaliações dos benefícios tributários decorre de uma interpretação sistemática e teleológica do ordenamento jurídico, e não de mera opção discricionária do intérprete. Com efeito, as sucessivas LDOs, desde 2012, passaram a estabelecer a duração máxima quinquenal para esses benefícios, o que revela a clara intenção normativa de impedir a perpetuação de renúncias fiscais sem reexame de sua utilidade pública. Ainda que tais diplomas não tenham explicitado, de forma literal, a obrigatoriedade de avaliação dentro desse interregno, o limite temporal imposto à vigência dos benefícios necessariamente pressupõe a realização de exame técnico que subsidie sua eventual renovação, modificação ou extinção. Interpretar de modo diverso significaria admitir a prorrogação automática

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

de incentivos fiscais sem qualquer controle de resultados, solução incompatível com a racionalidade do sistema constitucional de finanças públicas.

115. Nessa linha, o dever de avaliação encontra fundamento direto na CF/1988, que consagra a necessidade de revisão periódica das políticas públicas e impõe à Administração atuação orientada pela eficiência e pela responsabilidade na gestão dos recursos públicos. As limitações temporais previstas nas LDOs funcionam, portanto, como critério normativo de concretização desse mandamento constitucional, densificando-o no plano infraconstitucional e fornecendo baliza objetiva para a atuação administrativa.

116. A própria evolução legislativa confirma essa leitura. O art. 9º, § 10, da EC 132/2023 passou a exigir avaliação quinquenal de custo-benefício dos regimes diferenciados no novo sistema tributário, evidenciando que o intervalo de cinco anos já se consolidava no ordenamento como referência adequada para o controle de políticas tributárias dessa natureza. Tal diretriz converge com os parâmetros de governança fiscal reconhecidos pelo TCU em seu Referencial de Controle de Benefícios Tributários, segundo o qual a revisão periódica constitui elemento indispensável para evitar a perpetuação inercial de renúncias de receita desprovidas de comprovação de interesse público.

117. Além disso, a construção hermenêutica ora adotada harmoniza-se com o princípio da eficiência administrativa previsto no art. 37, caput, da Constituição, bem como com o dever de gestão fiscal responsável estabelecido no art. 1º, § 1º, da LRF, que impõem à Administração Pública atuação planejada, transparente e orientada a resultados. À luz desse conjunto normativo, a ausência de avaliação dentro do ciclo temporal de cinco anos revela-se incompatível com os deveres de governança fiscal e de controle das renúncias tributárias, pois impede a aferição periódica da legitimidade, da eficiência e da sustentabilidade dessas políticas.

118. Sobre o tema, a RFB informou que não realiza avaliações qualitativas de impacto, efetividade ou coerência dos benefícios tributários com as políticas públicas correspondentes. Sua atuação se dá no controle de fruição e mensuração do impacto fiscal das renúncias (peças 18 e 21).

119. Em relação ao papel do CMAP, verificou-se que esse colegiado tem passado por aperfeiçoamentos metodológicos e institucionais nos últimos anos, com avanços significativos na estrutura e na qualidade das avaliações realizadas. A partir da edição do Decreto 11.558/2023, que reformulou sua composição e atribuições, e da Resolução CMAP 7/2024, que regulamentou os critérios de seleção e priorização das políticas avaliadas, o conselho passou a adotar critérios de materialidade, criticidade e relevância, com indicadores quantitativos e qualitativos para a escolha dos subsídios analisados (peça 28). Além disso, as avaliações mais recentes incorporaram novas dimensões de análise, como a coerência das políticas de subsídio com as políticas públicas setoriais, a identificação do perfil dos beneficiários (por setor, região e faixa de renda) e a análise de impactos econômicos e sociais, o que representa uma evolução importante da capacidade avaliativa do Estado Brasileiro e uma aproximação das boas práticas internacionais de gestão de gastos tributários e subsídios, preconizadas por organismos como a OCDE, o FMI e o Banco Mundial.

120. Não obstante esses avanços, as limitações estruturais e de cobertura permanecem relevantes. A partir das respostas recebidas, a equipe de fiscalização estruturou um procedimento de verificação do alcance das avaliações realizadas pelo CMAP sobre os gastos tributários vigentes no Brasil em 2025: foi extraído o 'Quadro X – Principais Gastos Tributários – Projeções PLOA 2025' (peça 74) do DGT, e, para cada benefício listado, pesquisou-se, no site do CMAP, a existência de relatório concluído e sua respectiva data, seguindo a organização por ciclo de avaliação. Acrescentou-se nessa análise avaliações de gastos tributários referentes ao Desenvolvimento Regional, realizadas pela Sudam e Sudene, ainda que não conduzidas diretamente pelo CMAP (Relatório analítico sobre os gastos tributários no Brasil, peça 75), por cobrirem parte significativa do montante de gastos tributários previsto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

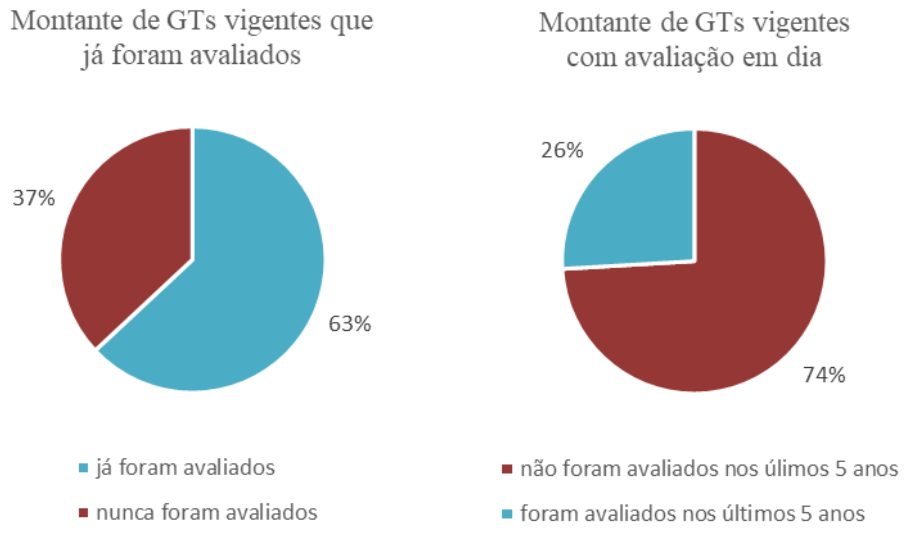
121. Cumpre registrar que a avaliação da Zona Franca de Manaus, embora conste no site do CMAP como 'em elaboração' desde o ciclo de 2019, foi considerada pela equipe como 'não avaliada', tendo em vista a inexistência de relatório final publicado até a data de conclusão dos trabalhos. Essa classificação visa preservar a comparabilidade e a objetividade da análise, que considerou apenas avaliações concluídas e disponibilizadas publicamente.

122. Os benefícios tributários vigentes há cinco anos ou mais foram classificados conforme sua situação avaliativa, em três grupos: (i) nunca avaliados; (ii) avaliados há mais de cinco anos (portanto, que já deveriam ter sido reavaliados); e (iii) avaliados dentro do ciclo de cinco anos. O racional dessa classificação teve por objetivo aferir o alcance e a cobertura efetiva do desenho de avaliações do CMAP – que, segundo a Resolução CMAP 7/2024, prevê a seleção de quatro subsídios por ciclo, sendo pelo menos um de natureza tributária – e verificar sua aderência ao critério adotado de existirem avaliações periódicas a cada cinco anos dos benefícios vigentes.

123. Do total de gastos tributários previstos no PLOA 2025 (R$ 544,4 bilhões), R$ 535,0 bilhões (98%) referem-se a benefícios instituídos há cinco anos ou mais e, portanto, já sujeitos ao ciclo quinquenal de avaliação. Dentro desse subtotal (R$ 535,0 bilhões), R$ 337,2 bilhões (63%) já foram avaliados em algum momento, enquanto R$ 197,8 bilhões (37%) nunca foram avaliados. Ainda considerando o mesmo subtotal, apenas R$ 138,8 bilhões (25,9%) possuem avaliação realizada nos últimos cinco anos (avaliação em dia), ao passo que R$ 396,2 bilhões (74,1%) estão sem avaliação recente — grupo que inclui tanto benefícios nunca avaliados quanto benefícios avaliados apenas há mais de cinco anos (memória de cálculo, peça 76).

124. Os gráficos abaixo resumem a situação das avaliações entre os gastos tributários previstos para 2025, vigentes há 5 anos ou mais:

***Gráfico 2** - Situação da avaliação dos Gastos Tributários instituídos há cinco anos ou mais que constam do PLOA 2025*



Fonte: elaboração própria a partir do cruzamento do DGT do PLOA 2025 com as avaliações já realizadas pelo CMAP

125. Cabe destacar que os benefícios tributários não incluídos no DGT não ingressam no universo de seleção do CMAP, pois este utiliza o DGT como base exclusiva para definição das políticas avaliadas (peça 28, p. 4). Essa limitação decorre do fato de o DGT abranger somente as renúncias classificadas como gastos tributários, excluindo as demais renúncias tributárias, como regimes especiais, diferimentos e reduções de alíquota. Com isso, parte relevante das desonerações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

permanece fora do escopo das avaliações, o que reduz ainda mais a abrangência das avaliações, inclusive no contexto das exigências de revisão e redução introduzidas pelo novo marco normativo, essenciais para a coerência e governança dos benefícios tributários.

126. A despeito da edição da LC 224/2025, persistem lacunas na implementação e operacionalização das rotinas de avaliação periódica, o que contribui para a baixa cobertura do processo avaliativo das renúncias fiscais. Soma-se a isso a impossibilidade prática de o CMAP avaliar a totalidade dos gastos tributários, cuja responsabilidade primária deve caber aos órgãos gestores das políticas beneficiadas, e o fato de o escopo das avaliações conduzidas pelo conselho ser restrito a amostras delimitadas a partir dos benefícios constantes do DGT. Como consequência, parte expressiva dos benefícios tributários permanece sem avaliação de resultados, o que compromete a accountability, mantém benefícios fora do DGT sem qualquer exame de impacto ou efetividade e reduz a disponibilidade de evidências para decisões públicas, ampliando o risco de perpetuação de benefícios ineficientes e de desalinhamento com as prioridades fiscais e de desenvolvimento do Estado.

127. Diante do exposto, será proposto dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a ausência de avaliações realizadas com periodicidade máxima de cinco anos em parcela significativa dos benefícios tributários vigentes encontra-se em desconformidade com o arcabouço constitucional e infraconstitucional que impõe a avaliação periódica dessas políticas, conforme reforçado pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias editadas desde 2012, pela Emenda Constitucional 109/2021, pela Emenda Constitucional 132/2023 e pelas disposições introduzidas pela Lei Complementar 224/2025.

III.1.5. Ausência de efetividade da regra de prazo máximo de cinco anos na instituição, ampliação ou prorrogação de benefícios tributários

128. Desde 2012, as LDOs passaram a exigir que a instituição, ampliação ou prorrogação de benefícios tributários observe o prazo máximo de cinco anos de vigência, sendo a LDO de 2014 a única exceção, em que tal dispositivo não foi incluído, conforme a Nota Técnica Conjunta 5/2014 das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (peça 77). Não obstante, parcela significativa dos benefícios federais ainda é criada sem prazo definido ou com vigência superior ao limite legal, sem que exista mecanismo institucional capaz de assegurar o cumprimento dessa exigência normativa.

129. Ressalte-se que, após a conclusão do relatório preliminar, sobreveio a LC 224/2025, que promoveu alterações na LRF, incluindo o art. 14-A, inciso II, o qual passou a exigir que a proposição legislativa destinada à concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária contenha a fixação de prazo de vigência, limitado a cinco anos. Essa limitação temporal prevista nas LDOs vai além de uma simples disposição orçamentária, constitui instrumento essencial de governança fiscal, pois busca prevenir a perpetuação de benefícios ineficientes, estimular sua reavaliação periódica e assegurar que sua manutenção esteja condicionada à comprovação de resultados e à compatibilidade com as metas fiscais e de política pública, em consonância com as diretrizes de revisão e gestão de benefícios tributários introduzidas pela legislação superveniente (LC 224/2025).

130. Questionada sobre a existência de controle quanto ao cumprimento dessa exigência, a RFB informou que o prazo de vigência dos benefícios é previsto nos atos normativos que os instituem (peça 18, p. 7) e que participa da elaboração e revisão dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, buscando reforçar o cumprimento do limite quinquenal (peça 22, p. 2). No entanto, não dispõe de mecanismo centralizado para consolidar e monitorar os prazos de vigência, uma vez que o controle é exercido de forma descentralizada, variando conforme a natureza e a forma de fruição de cada benefício. Destacou ainda que não pode negar a eficácia a benefícios sem prazo de vigência previstos em lei, pois a restrição infralegal extrapolaria sua competência administrativa (peça 22, p.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

2-5).

131. Ainda segundo a RFB, medidas para evitar a perpetuação de benefícios sem prazo definido dependem, em última instância, da aprovação de projetos de lei pelo Congresso Nacional, em razão do art. 150, § 6º, da Constituição Federal e do art. 97 do CTN, que reservam à lei formal a instituição e revogação de benefícios tributários (peça 22, p. 4). O Ministério da Fazenda, por sua vez, reiterou integralmente o posicionamento da Receita Federal (peça 59, p. 5-6).

132. O CMAP informou que sua atuação se restringe à avaliação de políticas públicas financiadas por subsídios, não sendo responsável pelo controle da vigência dos benefícios tributários (peça 28, p. 4) ***o que evidencia a inexistência, até o momento, de instância institucional encarregada de consolidar e acompanhar sistematicamente os prazos de vigência dos benefícios, dificultando a implementação efetiva das diretrizes de governança e revisão introduzidas pela LC 224/2025***

133. A equipe de fiscalização elaborou procedimento de verificação abrangente para avaliar a efetividade da regra para limite de vigência quinquenal de benefícios tributários instituídos desde 2012. Como etapa inicial, foram consultadas todas as planilhas de 'Desonerações Instituídas' publicadas anualmente no site da RFB, que reúnem informações sobre os atos normativos que criaram, ampliaram ou prorrogaram benefícios tributários a partir daquele ano.

134. A partir desses dados (peça 80), a equipe consolidou as informações em planilha própria (peça 78), identificando o ano de instituição de cada benefício e o respectivo prazo de vigência previsto na norma instituidora. Em seguida, os benefícios foram classificados em três categorias analíticas: (i) com prazo de até cinco anos; (ii) com prazo superior a cinco anos; e (iii) com prazo indeterminado. Esse procedimento permitiu aferir, de forma sistemática, a aderência da legislação vigente às determinações das LDOs editadas desde 2012.

135. Os resultados demonstraram que, de um total de 389 benefícios tributários instituídos entre 2012 e 2024, 184 (47%) possuem prazo indeterminado ou superior a cinco anos, o que representa descumprimento direto e reiterado das LDOs. A situação se agravou no período mais recente, entre 2021 e 2024, dos 101 benefícios criados, 56 (55%) foram instituídos sem prazo de vigência definido. Essa tendência indica o esvaziamento da regra de temporalidade e a fragilidade dos mecanismos de controle, inclusive no contexto das diretrizes de revisão e redução de benefícios tributários introduzidas pela legislação superveniente, que não conseguem impedir a criação de benefícios em desconformidade com a legislação orçamentária.

136. O quadro abaixo apresenta a consolidação das desonerações instituídas anualmente desde 2012, considerando a previsão das LDOs quanto ao período máximo de vigência de cinco anos:

***Tabela 2** - Consolidação das desonerações tributárias instituídas entre 2012 e 2024 em cada situação*

Ano	quantidade total	quantidade em cada situação de prazo		
		<=5 anos	>5 anos	Indeterminado
2012	92	57	1	34
2013	58	34	1	23
2014	51	12	9	30
2015	12	4	3	5
2016	2	1	0	1
2017	14	7	1	6
2018	14	9	3	2
2019	12	7	0	5
2020	33	31	0	2
2021	20	7	0	13
2022	40	18	0	22

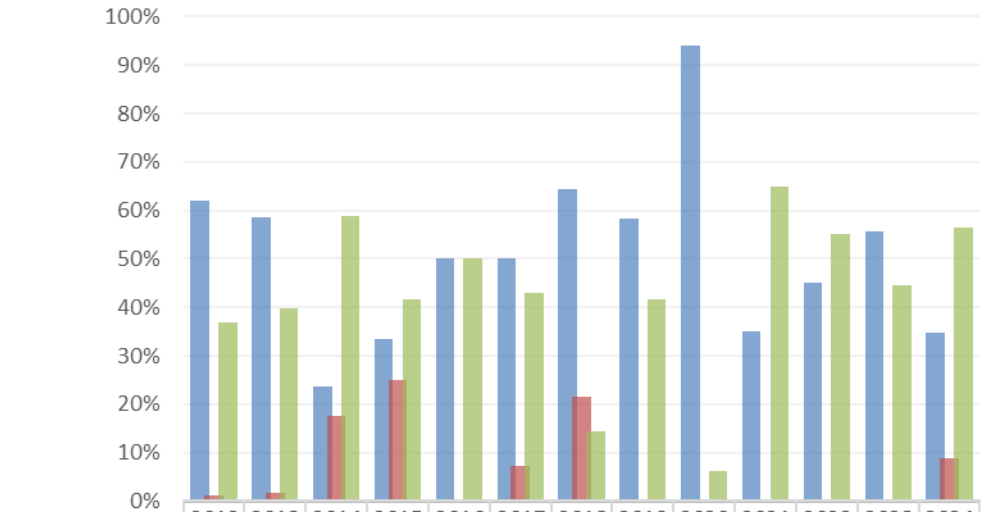
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

2023	18	10	0	8
2024	23	8	2	13
Total	**389**	**205**	**20**	**164**

Fonte: elaboração própria a partir da análise das planilhas de desonerações instituídas publicadas anualmente pela RFB

137. O gráfico a seguir apresenta, o percentual anual das desonerações que foram instituídas em cada situação, considerando a previsão das LDOs quando ao período máximo de vigência:

***Gráfico 3** - Percentual de benefícios instituídos anualmente em relação ao prazo de vigência na instituição*



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<=5 anos	62%	59%	24%	33%	50%	50%	64%	58%	94%	35%	45%	56%	35%
>5 anos	1%	2%	18%	25%	0%	7%	21%	0%	0%	0%	0%	0%	9%
Indeterminado	37%	40%	59%	42%	50%	43%	14%	42%	6%	65%	55%	44%	57%

Fonte: elaboração própria a partir da análise das planilhas de desonerações instituídas publicadas anualmente pela RFB

138. As análises evidenciam que, embora a RFB atue para que o Poder Executivo observe o limite de cinco anos de vigência na elaboração e revisão de projetos de lei que instituem benefícios tributários, essa atuação restringe-se ao âmbito de sua competência administrativa. Segundo informado na Nota Cosit/Sutri/RFB 187/2025 (peça 22, p. 2), o órgão participa das discussões técnicas de proposições do Executivo, realizando a análise econômico-fiscal e reforçando, junto aos ministérios proponentes, a necessidade de observância do prazo máximo previsto nas LDOs.

139. Contudo, tais mecanismos não alcançam os projetos de iniciativa parlamentar, uma vez que o órgão não possui atribuição legal para intervir em proposições legislativas de origem no Congresso Nacional, conforme reconhecido pela própria RFB, que destacou os limites impostos pelo art. 150, § 6º, da Constituição Federal e pelo art. 97 do Código Tributário Nacional (peça 22, p. 3-5). Em razão dessa limitação institucional, a aplicação da regra de temporalidade ocorre de forma assimétrica, restringindo-se às medidas de iniciativa do Executivo e permanecendo ineficaz frente às proposições parlamentares que instituem benefícios sem prazo definido.

140. A inefetividade da regra de limitação temporal decorre de um conjunto de fatores estruturais e normativos. Entre eles, destaca-se a proposição e instituição de leis de iniciativa parlamentar que concedem benefícios tributários com prazo de vigência indeterminado ou superior a cinco anos, em desacordo com as exigências estabelecidas nas LDOs editadas desde 2012. Soma-se a isso a insuficiência de mecanismos institucionais centralizados para consolidar e monitorar os prazos de vigência dos benefícios, a fragmentação de responsabilidades, uma vez que a RFB não é gestora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

direta das políticas beneficiadas e o CMAP não acompanha esse aspecto, e a lacuna normativa-operacional decorrente do fato de que, embora as LDOs estabeleçam a regra de limitação de prazo, não preveem sanções nem rotinas de controle específicas para garantir seu cumprimento.

141. A ausência de prazos de vigência definidos nas leis instituidoras dos benefícios tributários compromete diretamente a atuação da RFB que, por limitações legais, não pode suspender ou extinguir automaticamente a fruição desses benefícios, uma vez que a própria norma instituidora permanece vigente enquanto não for alterada ou revogada por outra lei. A situação impede o controle efetivo da temporalidade e restringe a capacidade do órgão fazendário de assegurar o cumprimento da regra prevista nas LDOs. Como consequência, benefícios concedidos sem prazo definido tendem a perpetuar-se, mesmo sem que tenha ocorrido avaliação sistemática de sua pertinência ou resultados. Além disso, tal prática reduz a accountability e limita o controle social.

142. Ressalta-se que, apesar de a informação sobre o prazo de vigência dos benefícios tributários vigentes constituir elemento essencial para a transparência ativa e o controle social da política de renúncias fiscais, o procedimento de auditoria realizado demonstrou que essas informações não estão disponíveis de forma consolidada e facilmente acessíveis para consulta pública.

143. Nesse sentido, a necessidade de aprimorar a transparência dessa informação já se encontra abarcada no encaminhamento proposto para o subachado 1.2, que determina a criação de um painel público de benefícios tributários, no qual deverão ser divulgadas, entre outras informações essenciais, o referido prazo de vigência de cada benefício.

144. Considerando que, embora a limitação temporal de cinco anos para a instituição, ampliação ou prorrogação de benefícios tributários conste reiteradamente das LDOs desde 2012, continuam a ser editadas proposições legislativas que instituem benefícios com prazo superior a esse limite ou sem definição de vigência e, ainda, que a LC 224/2025 passou a exigir expressamente, por meio da inclusão do art. 14-A na LRF, que toda proposição legislativa dessa natureza contenha a fixação de prazo de vigência não superior a cinco anos, revela-se necessário, à luz do histórico de descumprimento verificado, propor encaminhamento de firmar entendimento de que, a partir da vigência da referida lei complementar, as normas que instituam, ampliem ou prorroguem benefícios tributários e que sejam omissas quanto ao prazo de vigência, ou que estabeleçam prazo superior ao limite quinquenal, devem ser interpretadas, para fins de aplicação no ordenamento jurídico-fiscal, como concessões automaticamente submetidas ao prazo máximo de cinco anos, ressalvada a hipótese de disposição legal expressa que, de forma devidamente fundamentada, demonstre compatibilidade com a Constituição Federal, com a LRF e com a LDO vigente, nos termos do art. 16, inciso V, do RITCU.

IV. Outras Considerações

145. Considerando a edição superveniente (durante comentários dos gestores ao relatório preliminar) da Lei Complementar 224/2025, instituindo diretrizes gerais para a concessão, prorrogação e redução de benefícios tributários federais, bem como estabelecendo vedação à criação ou ampliação de incentivos enquanto o montante total das renúncias ultrapassar o limite equivalente a 2% (dois por cento) do PIB, verificou-se que houve alteração substancial do contexto normativo que fundamentava o Achado III.2 - A ausência de plano institucionalizado de redução dos benefícios tributários ameaça o cumprimento do teto de 2% do PIB até 2029 (EC 109/2021).

146. A nova legislação instituiu mecanismos formais de disciplina fiscal voltados ao cumprimento da meta estabelecida no art. 4º da EC 109/2021, contemplando previsão de redução dos benefícios tributários e parâmetros objetivos para controle do estoque de renúncias fiscais. Embora ainda subsistam desafios relacionados à implementação prática, ao monitoramento sistemático e à consolidação metodológica das informações, a superveniência desse marco normativo altera

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

substancialmente o contexto analisado, afastando a caracterização da matéria como falha institucional decorrente de omissão absoluta na adoção de instrumentos de planejamento voltados à convergência ao teto constitucional.

147. Assim, o conteúdo anteriormente tratado no Achado III.2 passa a assumir natureza predominantemente contextual e histórica, relevante para compreensão da evolução do tema e dos riscos fiscais identificados à época da fiscalização, mas não mais configurando, no cenário atual, impropriedade estrutural apta a sustentar determinação ou alerta nos termos inicialmente propostos.

148. Em razão disso, opta-se por deslocar o referido conteúdo para o Apêndice do relatório, preservando-se a análise técnica realizada e as evidências coletadas, porém sem mantê-lo como achado principal, à luz do novo arcabouço normativo instituído pela LC 224/2025.

V. Análise dos comentários dos gestores

149. O relatório preliminar foi encaminhado à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República.

150. Foram apresentados os seguintes pronunciamentos:

(i) RFB (peças 94 a 98);

(ii) Ministério da Fazenda (peças 106-108);

(iii) Ministério do Planejamento e Orçamento (peças 109-111); e

(iv) Casa Civil da Presidência da República (peças 112-113); e

(v) Advocacia-Geral da União (peça 105).

151. As análises dos comentários dos gestores estão compiladas na peça 114. De modo geral, as manifestações apresentadas pelos órgãos não tiveram a pretensão de alterar os achados fáticos ou as conclusões do trabalho, mas contribuíram para o esclarecimento de aspectos técnicos e jurídicos e, em alguns casos, para o ajuste pontual de encaminhamentos preliminarmente propostos.

152. No caso da manifestação do Ministério da Fazenda, por meio do Parecer SEI 4786/2025/MF da PGFN (peça 107), verificou-se que não foi plenamente compreendido o contexto do Achado III.1, que não teve por finalidade redefinir o conceito de renúncia de receita para fins de enquadramento no art. 14 da LRF. Para evitar interpretações equivocadas, foi suprimido do relatório o trecho que poderia gerar tal dúvida, preservando-se, contudo, a essência da constatação

153. No que se refere à manifestação do Ministério do Planejamento e Orçamento, foram apresentados argumentos no sentido de que a ausência de avaliações periódicas não configuraria, por si só, situação apta a ensejar juízo de irregularidade, em razão da inexistência, à época, de marco normativo suficientemente detalhado quanto à obrigatoriedade e à periodicidade dessas avaliações. Tais argumentos, contudo, não afastam o encaminhamento de dar ciência. Isso porque a análise conjunto do arcabouço constitucional e infraconstitucional atualmente vigente, inclusive a Lei Complementar 224/2025, mencionada pelos próprios gestores, exige a avaliação periódica dos benefícios tributários, o que justifica a manutenção da proposta.

154. Na sequência, quanto à manifestação da Casa Civil da Presidência da República, por intermédio da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos (SAJ), os argumentos apresentados foram considerados para o ajuste do encaminhamento originalmente proposto no Achado III.1.5, que deixou de figurar como recomendação e passou a ser formulado como proposta de firmar entendimento, à luz do novo marco normativo instituído pela Lei Complementar 224/2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

155. Por fim, a edição superveniente da LC 224/2025 motivou a revisão integral do relatório, a fim de adequá-lo ao novo marco normativo e reavaliar os riscos e encaminhamentos à luz das alterações introduzidas.

VI. Conclusão

156. Esta fiscalização teve por objetivo avaliar se a governança e os mecanismos de transparência implementados pelo Governo Federal são suficientes para assegurar o acompanhamento eficaz dos benefícios tributários, mitigar os riscos fiscais a eles associados e produzir informações confiáveis e tempestivas que subsidiem a tomada de decisão baseada em evidências.

157. Durante a auditoria, foram analisadas duas questões de auditoria principais: (i) se os benefícios tributários federais cumprem as exigências legais de governança e transparência de forma a permitir seu adequado monitoramento, avaliação e controle social; e (ii) se a gestão governamental dos benefícios tributários vem sendo conduzida de forma planejada e transparente com o objetivo de reduzir o seu montante total de modo a não ultrapassar 2% do PIB até 2029.

158. Os resultados mostraram avanços relevantes em termos de transparência ativa implementados nos últimos anos. No entanto, foram identificadas deficiências que comprometem a governança, a transparência e a uniformidade na gestão dos benefícios tributários.

159. A análise da primeira questão de auditoria revelou deficiências significativas de governança e transparência na gestão dos benefícios tributários federais, que se desdobram em diferentes dimensões. Constatou-se que o cumprimento do art. 165, § 6º, da Constituição Federal é apenas parcial, uma vez que o demonstrativo dos benefícios tributários no PLOA apresenta-se fragmentado e insuficiente, com informações dispersas em diferentes anexos, o que dificulta a visão consolidada do impacto das renúncias sobre receitas (III.1.1).

160. Além disso, os instrumentos atuais de transparência ativa não detalham os objetivos de política pública, o público-alvo, o órgão gestor responsável nem os resultados esperados de cada benefício, o que compromete a transparência e o controle social (III.1.2).

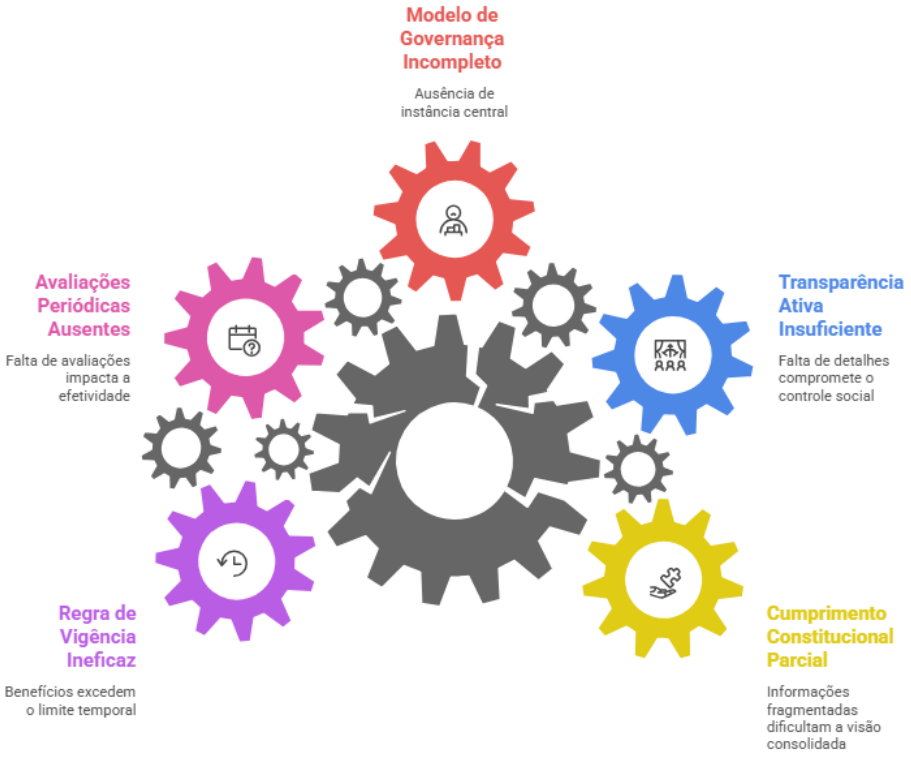
161. Do ponto de vista institucional, observou-se que o modelo de governança dos benefícios tributários da União é incompleto, diante da inexistência de uma instância central de governança responsável por coordenar e supervisionar a atuação dos diversos órgãos envolvidos (III.1.3).

162. A auditoria também constatou a ausência de avaliações periódicas em parcela significativa dos benefícios tributários (III.1.4), o que evidencia fragilidade relevante no uso sistemático dessas avaliações como subsídio ao processo decisório. Soma-se a isso a falta de efetividade da regra de vigência máxima de cinco anos, prevista nas LDOs, uma vez que diversos benefícios tributários têm sido instituídos, ampliados ou prorrogados em desconformidade com esse limite temporal (III.1.5).

163. Em suma, os subachados apresentados revelam deficiências significativas na governança e transparência dos benefícios tributários federais, impactando a efetividade das políticas públicas e o controle social sobre os recursos públicos.

***Figura 5** - Deficiências de governança e transparência*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.



Fonte: elaboração própria

164. No que se refere à segunda questão de auditoria, inicialmente, verificou-se a inexistência de um plano institucionalizado e efetivamente implementado para a redução gradual dos benefícios tributários, o que ameaça o cumprimento da meta constitucional que limita essas renúncias a 2% do PIB até 2029, conforme estabelecido pela EC 109/2021. Contudo, após a conclusão da fase de execução da fiscalização e durante o período destinado à manifestação dos gestores, sobreveio a LC 224/2025, que instituiu mecanismos formais de disciplina fiscal voltados à convergência ao referido teto, incluindo previsão de redução dos benefícios tributários, parâmetros objetivos de controle do estoque de renúncias e restrições à criação ou ampliação de novos incentivos enquanto ultrapassado o limite constitucional. A superveniência desse marco normativo alterou o contexto fático-jurídico que fundamentava o achado, demandando sua reavaliação quanto à caracterização de impropriedade estrutural e quanto à pertinência das medidas originalmente propostas.

165. Desse modo, as análises realizadas no curso da fiscalização relativa a esse achado foram consolidadas no Apêndice G do presente relatório, preservando-se integralmente a fundamentação técnica e as evidências coletadas, porém sem sua manutenção como achado no corpo principal do relatório, em razão da superveniência do novo marco normativo.

166. Ressalta-se, ainda, que a inclusão do tema 'Transparência e Efetividade das Renúncias Tributárias' na LAR da Administração Pública Federal reforça o reconhecimento, em nível estratégico, da materialidade, relevância e natureza sistêmica do problema, evidenciando a necessidade de atuação coordenada entre os órgãos de governo e de controle externo para mitigar os riscos identificados.

167. A partir da leitura dos achados, comprovaram-se oportunidades de aperfeiçoamento na governança e transparência dos benefícios tributários federais. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destacam-se o fortalecimento da capacidade do Estado de mensurar, avaliar e controlar os efeitos fiscais e distributivos dos benefícios tributários. Como resultado, espera-se ampliação da transparência ativa das informações, em consonância com os princípios da publicidade e da accountability na gestão fiscal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

168. As principais propostas do relatório constituem-se na realização de determinações e ciência para aprimoramento e regularização das situações apontadas nos achados.

169. Em síntese, os resultados deste trabalho fornecem base técnica para futuras fiscalizações, deliberações, recomendações e demais deliberações do Tribunal, voltadas ao fortalecimento da gestão fiscal responsável, da transparência ativa e da eficiência alocativa dos recursos públicos, contribuindo para uma política tributária mais equitativa, mensurável e orientada a resultados.

VII. Proposta de encaminhamento

170. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) ***Determinar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB),*** *com fundamento no art. 250, II, do RITCU e nos arts. 4º, I, e 7º, § 3º, I, c/c § 4º, da Resolução-TCU 315/2020, de forma a atender plenamente ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, ao art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021 e ao art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe a este Tribunal Plano de Ação para conferir maior transparência aos incentivos e benefícios de natureza tributária não classificados como gastos tributários (não-DGT), com os requisitos mínimos do art. 7º, § 4º, da Resolução-TCU 315/2020 (ações, responsáveis e prazos), contemplando, no mínimo (**achado III.1.1**):*

i. levantamento das desonerações não-DGT instituídas desde a promulgação da EC 109/2021, bem como das respectivas reonerações/majorações (restabelecimentos de carga tributária total ou parcial e medidas de elevação de alíquota/base vinculadas), com identificação do ato normativo, vigência (início, prorrogações e término), status (em vigor, suspensa, revogada/expirada) e o tributo afetado;

ii. classificação tipológica das desonerações não-DGT, com taxonomia padronizada e enquadramento em relação ao art. 14 da LRF (indicação de tratamento diferenciado nos termos do § 1º e exclusões do § 3º), distinguindo medidas gerais de medidas discriminadas;

iii. identificação e proposta de bases de referência para mensuração do valor renunciado por medida não-DGT;

iv. proposta de Demonstrativo Regionalizado do efeito sobre receitas e despesas relativo às desonerações não-DGT, com apresentação por tributo e por UF/Região, contendo, para cada medida: (i) estimativa ex ante exigida no art. 14 da LRF (exercício de início e dois seguintes); (ii) impacto realizado ex post por exercício, enquanto durar a vigência; (iii) diferenças entre estimado e realizado e respectivas justificativas; (iv) status de vigência atualizado; e (v) projeções para os dois exercícios subsequentes, quando aplicável.

b) ***Determinar ao Ministério da Fazenda, em conjunto com o Ministério do Planejamento e Orçamento e a Casa Civil****, com fundamento no art. 4º, inciso I, c/c art. 6º, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, aprimorem a transparência ativa dos benefícios tributários, por meio da publicação consolidada e acessível de informações essenciais sobre cada benefício, contemplando, no mínimo: prazo de vigência, órgão responsável, objetivos e metas, principais beneficiários (quando pessoas jurídicas) e avaliações realizadas, em observância ao arts. 7°, inciso VII, alínea a, e 8º, inciso IV da Lei 12.527/2011 e ao art. 2º, inciso I, da Portaria RFB 319/2023 e inciso IV do art. 48 da LC 101/2000, alterada pela LC 224/2025 (**achado III.1.2**);*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

c) ***Dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento****, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de avaliações com a periodicidade máxima de 5 (cinco) anos em parcela significativa dos benefícios tributários vigentes viola o disposto no § 16 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021, no art. 139, I, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025) e em LDOs anteriores editadas desde 2012, e reforçada pela exigência de avaliação quinquenal de custo-benefício prevista no art. 9º, § 10, da Emenda Constitucional 132/2023 e art. 14-A, inciso II, §§ 2º e 3º da LC 101/2000 alterada pela LC 224/2025* ***(achado III.1.4);***

d) ***Firmar entendimento****, com fundamento no art. 16, inciso V, do RITCU, de que, a partir da vigência da Lei Complementar 224/2025, as leis que instituam, ampliem ou prorroguem benefícios tributários e que sejam omissas quanto ao prazo de vigência ou que fixem vigência superior a cinco anos devem ser interpretadas, para fins de sua aplicação no ordenamento jurídico-fiscal, como concessões submetidas ao prazo máximo de cinco anos, ressalvada a existência de disposição legal expressa que, de forma devidamente fundamentada, revele-se compatível com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (****achado III.1.5****);*

e) ***Dar conhecimento do acórdão*** *que vier a ser proferido ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), à Casa Civil da Presidência da República, ao Congresso Nacional e ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).*"

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993632.

VOTO

Trata-se de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e em outros órgãos com o objetivo de avaliar a governança e os mecanismos de transparência adotados pelo Governo Federal, de modo a verificar se asseguram o eficaz monitoramento dos benefícios tributários, a mitigação dos riscos fiscais associados e a geração de informações para a tomada de decisão baseada em evidências.

2. A presente fiscalização decorre do Acórdão 441/2025-Plenário, de minha relatoria, no qual foram aprovadas as diretrizes propostas pela AudFiscal para a elaboração do relatório sobre as contas do Exmo. Presidente da República relativas ao exercício de 2025.

Do § 6º do art. 165 da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Emenda Constitucional 109/2021

3. O texto constitucional estabelece (grifos acrescidos):

"*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
[...]
§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.
[...]"

4. A crise fiscal do final da década de 1990 resultou na edição da Lei Complementar (LC) 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Por meio do seu art. 14, buscou-se não apenas assegurar transparência à concessão de benefícios tributários — mediante a divulgação de estimativa de impacto no exercício de sua concessão e nos dois posteriores —, como também exigir medidas de compensação, como forma de preservar o equilíbrio fiscal.

5. O dispositivo também definiu o que seria renúncia de receita para fins de sua aplicação.

6. Para clareza, transcrevo a redação original do art. 14 da LRF (grifos acrescidos):

"*Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada 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:*
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.
§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:
I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança."

7. Contudo, a despeito dos termos do art. 14 da LC 101/2001, houve contínuo crescimento desses benefícios, muitas vezes sem o cumprimento das medidas de compensação ou de sua compatibilidade com as metas fiscais previstas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com impacto nas contas públicas.

8. Em 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) 109, que tratou da matéria nos seguintes termos (grifos acrescidos):

"*Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.*
*§ 1º As proposições legislativas a que se refere o **caput** devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no **caput** deste artigo:*
I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;
II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.
*§ 2º O disposto no **caput** deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:*
*I - estabelecidos com fundamento na alínea "d" do inciso III do **caput** e no parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal;*
*II - concedidos a entidades sem fins lucrativos com fundamento na alínea "c" do inciso VI do **caput** do art. 150 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;*
*III - concedidos aos programas de que trata a alínea "c" do inciso I do **caput** do art. 159 da Constituição Federal;*
IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;
IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, às áreas de livre comércio e zonas francas e à política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 121, de 2022)
V - relacionados aos produtos que compõem a cesta básica; e
VI - concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.
§ 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.
§ 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

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;
*III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o **caput** deste artigo.*"

9. Como se verá mais adiante, a EC 109/2021, notadamente a redução do montante dos incentivos e benefícios de natureza tributária (prevista no § 1º do art. 4º), foi objeto de uma questão de auditoria da presente fiscalização.

10. No final de 2025, foi editada a lei complementar prevista no § 4º do art. 4º da citada emenda constitucional, a saber, a LC 224, de 26/12/2025, que teve impacto nas conclusões do trabalho da equipe técnica, como esclarecido no item 47 do relatório precedente.

11. A nova lei complementar alterou a redação do **caput** do art. 14 da LRF para incluir a prorrogação dos incentivos ou benefícios de natureza tributária como medida a requerer a aplicação das regras contidas no artigo em comento. Pela redação anterior, apenas a concessão ou a ampliação desses benefícios requereria a adoção, por exemplo, de medidas de compensação ou a demonstração de que os impactos foram considerados na estimativa de arrecadação de receitas e no resultado fiscal.

12. Dessarte, a nova redação do **caput** do art. 14 da LRF passou a ser a seguinte:

"*Art. 14. A concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos 2 (dois) exercícios subsequentes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos 1 (uma) das seguintes condições: (Redação dada pela Lei Complementar nº 224, de 2025)*"

13. A lei complementar também inseriu o art. 14-A na LRF, de seguinte redação:

"*Art. 14-A. A proposição legislativa que trate de concessão, ampliação ou prorrogação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica deverá estar acompanhada de:*
I - estimativa de quantitativo de beneficiários;
II - prazo de vigência, que não poderá ser superior a 5 (cinco) anos;
III - metas de desempenho, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais;
IV - impacto previsto na redução das desigualdades regionais, se for o caso; e
V - mecanismos de transparência e de monitoramento e avaliação de resultados em relação às metas de que trata o inciso III deste caput.
§ 1º O prazo de que trata o inciso II do caput poderá ser superior a 5 (cinco) anos na hipótese de benefícios tributários associados a investimentos de longo prazo, nos termos estabelecidos em regulamento e desde que a proposição legislativa esteja acompanhada de estimativa dos investimentos durante o período em que vigorar o benefício, sem prejuízo de outras metas previstas na forma do inciso III do caput deste artigo.
§ 2º É vedada a prorrogação de benefícios tributários cujas metas de resultados definidas na forma do inciso III do caput deste artigo não tenham sido atingidas ou cuja avaliação de resultados não tenha sido realizada.
§ 3º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, a vigência do benefício tributário fica condicionada à realização periódica de avaliação e ao atingimento de metas de resultados definidas na forma do inciso III do caput deste artigo, a cada 5 (cinco) anos.
§ 4º A avaliação de resultados em relação às metas de que trata o inciso III do caput deste artigo será realizada por órgão do Poder Executivo multidisciplinar e especializado no monitoramento e avaliação de políticas públicas, nos termos de regulamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

§ 5º O disposto neste artigo:
I - aplica-se também a proposição legislativa que conceda diferimento de tributos, ressalvado o diferimento que implique postergação do pagamento do tributo:
a) por prazo igual ou inferior a 60 (sessenta) meses, para pagamento de forma parcelada, contado daquele em que seria devido o tributo; ou
b) que, mesmo que concedido por prazo superior ao previsto na alínea "a" deste inciso, abranja a totalidade dos contribuintes de determinada região e seja destinado ao combate aos efeitos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos na forma da legislação; e
II - não se aplica às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos na forma do § 1º do referido artigo."

14. O Decreto 12.808/2025, por seu turno, regulamentou a LC 224/2025 no que concerne à operacionalização da redução dos benefícios tributários.

Questões de auditoria

15. O acompanhamento realizado pela AudFiscal está calcado em duas questões de auditoria, sendo que a primeira delas está subdividida em quatro subquestões:

"***Questão 1**: Os benefícios tributários federais cumprem as exigências legais de governança e transparência de forma a permitir seu adequado monitoramento, avaliação e controle social?*
***Subquestão 1.1:** A transparência atual sobre os benefícios tributários permite identificar claramente os objetivos, públicos-alvo, órgão gestor e resultados esperados de cada renúncia tributária?*
***Subquestão 1.2:** Os benefícios tributários que ficam fora do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) estão devidamente identificados, quantificados e publicados em local acessível?*
***Subquestão 1.3:** Os benefícios tributários federais são submetidos a avaliações periódicas e sistemáticas quanto ao alcance de seus objetivos, e os resultados dessas avaliações são divulgados publicamente, em conformidade com as exigências constitucionais, legais?*
***Subquestão 1.4:** O Governo Federal tem adotado medidas para assegurar o cumprimento da exigência prevista nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, vigentes desde 2012, que condiciona a criação, prorrogação ou ampliação de incentivos tributários à fixação de prazo de vigência máximo de cinco anos, inclusive nas proposições encaminhadas pelo Congresso Nacional?*
***Questão 2:** A gestão governamental dos benefícios tributários vem sendo conduzida de forma planejada e transparente com o objetivo de reduzir o seu montante total de modo a não ultrapassar 2% do PIB até 2029?*"

Das diferenças de abordagem da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Tribunal de Contas da União

16. O relatório da equipe técnica confere ênfase ao fato de que a Secretaria Especial da Receita Federal no Brasil (RFB) se utiliza do conceito de gastos tributários, mais restrito que o conceito de benefícios tributários utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

17. Consta de trabalho publicado pela RFB em 2020, denominado "*Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação: Sistema Tributário de Referência – STR*" (referenciado em anexo da instrução), que

"*Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em exceção*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

> *ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.*"

18. Esse conceito exclui, por exemplo, diferimentos de imposto e depreciação acelerada, já que essas perdas arrecadatórias retornam no longo prazo. Mas o texto constitucional é mais abrangente, como se verifica da redação do § 6º do art. 165, segundo a qual o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado "*do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia*".

19. O Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) também não inclui todos os benefícios tributários, a exemplo do Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e Gás Natural (Repetro), que foi objeto do Acórdão 1.773/2021-Plenário, prolatado em representação formulada pela antiga Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

20. E, como não poderia deixar de ser, esse conceito restringe-se apenas a tributos — não abrange, portanto, subsídios financeiros ou creditícios.

21. Já o Referencial de Controle de Benefícios Tributários (RCBT), elaborado pelo TCU, possui um escopo mais amplo e adota o conceito de benefícios tributários, que engloba os gastos tributários e outras espécies de desoneração. E, para além das renúncias de receita, o RCBT também abarca os benefícios creditícios e financeiros. O conjunto de benefícios (tributários, creditícios e financeiros) é denominado no referencial como "subsídios".

22. A diferença de abordagem no tocante aos benefícios tributários decorre das finalidades institucionais. A RFB procura dar transparência à perda arrecadatória, ao passo que o TCU tem por objetivo avaliar a governança, a efetividade e o impacto orçamentário não apenas dos gastos tributários, como também das demais medidas de desoneração.

23. Contudo, como se verá mais à frente, o acompanhamento de forma sistemática apenas dos gastos tributários não permite a plena verificação das disposições contidas no art. 14 da LRF, no art. 4º da EC 109/2021 e no § 6º do art. 165 da CF, na medida em que benefícios tributários não classificados como gastos tributários pela RFB deixam de ser considerados para os fins ali previstos, quais sejam:

> a) demonstração de que foram considerados nas estimativas de receita da lei orçamentária anual (LOA) e de que são compatíveis com as metas de resultado fiscal e/ou de que foram adotadas medidas de compensação (incisos I e II do art. 14 da LRF);
> b) redução do montante total de incentivos e benefícios tributários, conforme previsto na EC 109/2021;
> c) elaboração do demonstrativo regionalizado que deve acompanhar o projeto de lei orçamentária anual (PLOA), relativamente aos benefícios tributários.

24. Por fim, a ausência de relatório consolidado com valores anuais dos benefícios tributários não enquadráveis como gastos tributários (segundo os critérios da RFB) foi tida como uma limitação à auditoria, como consta do parágrafo 39 da instrução precedente:

> "*39. Como limitação relevante à execução dos trabalhos, registra-se a indisponibilidade de dados referentes aos benefícios tributários que não são classificados como gastos tributários e por isso não constam DGT. Embora a equipe de fiscalização tenha formulado requisições específicas à RFB e ao Ministério da Fazenda, não foi possível obter informações consolidadas ou estimativas oficiais sobre esses benefícios, sob o argumento de que tais renúncias não são mensuradas nem acompanhadas (peças 18, p. 2, 5 e 6; 66, p. 5; e 59, p. 2 e 6).*"

Achados de auditoria

25. De acordo com a estrutura adotada para o relatório, foi apontado um achado de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

auditoria que se divide em cinco aspectos. Esse achado refere-se à deficiência de governança e de transparência relativamente aos benefícios tributários federais, como decorrência do cumprimento apenas parcial da legislação, da falta de detalhamento das informações e da inexistência de uma instância central de coordenação e de avaliação.

26. Segundo o relatório, a maior parte dos benefícios não é objeto de avaliações de efetividade, do que pode resultar prorrogações indevidas e o comprometimento da transparência, da responsabilização e da eficácia das políticas públicas, com o consequente aumento dos riscos fiscais.

Atendimento parcial do § 6º do art. 165 da Constituição Federal

27. Quanto ao primeiro aspecto do achado (item III.1.1 do relatório), a equipe técnica reporta o atendimento apenas parcial do § 6º do art. 165 da Constituição Federal (CF), dado que o demonstrativo encaminhado junto com o PLOA para informar os benefícios tributários do exercício é o DGT (**vide** fls. 196/270 do vol. I do Anexo II, "Informações Complementares"), que, como dito, não abrange a integralidade desses benefícios.

28. Nada obstante o PLOA seja acompanhado de planilhas com as chamadas "Desonerações Instituídas" (inciso XVI do Anexo II), elas não são capazes de suprir a incompletude do DGT para fins de cumprimento das exigências constitucionais e da LRF, pois i) incluem medidas que, por força do § 3º do art. 14 da LRF, não se enquadram como renúncia de receita (caso das alterações de alíquotas dos impostos de natureza regulatória); ii) agregam desonerações que não produzem efeitos fiscais sobre receita no longo prazo, como, por exemplo, a postergação de prazos de recolhimento de tributos, que não representam perda de receita, mas apenas diferimento no tempo; iii) constam de anexo distinto, o que comprometeria a transparência das informações, caso cuidassem exclusivamente de benefícios tributários; iv) mencionam apenas as desonerações concedidas no exercício e não informam os valores das já existentes; v) incluem desonerações que são classificadas como gastos tributários, o que pode acarretar a dupla contagem de alguns valores; e vi) não demonstram os efeitos regionalizados dos benefícios ali citados.

29. Em suma, não se pode somar os valores do DGT com os da planilha de Desoneração Tributária, seja para fins de cumprimento do art. 14 da LRF, seja para fins de cumprimento do § 6º do art. 165 da CF.

30. A RFB e o Ministério da Fazenda confirmaram que apenas os gastos tributários são monitorados de forma permanente. Benefícios não incluídos no DGT são normalmente quantificados apenas no momento da sua instituição, sem atualização periódica, nem consolidação de séries históricas.

31. Essa incompletude de informações dificulta ou impossibilita, na atual prática da administração federal, a verificação da integralidade dos benefícios tributários concedidos no exercício e afeta os relatórios produzidos por outros órgãos, como o Orçamento de Subsídios da União, consolidado pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), que se vale do DGT como fonte primária, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que, por sua vez, se vale exclusivamente do DGT para selecionar e avaliar políticas financiadas por benefícios tributários. Consequentemente, políticas financiadas por benefícios tributários não classificados como gastos tributários permanecem fora do escopo de sua avaliação e, possivelmente, de qualquer espécie de avaliação, o que compromete a aplicação do comando contido no § 16 do art. 165 da CF ("*§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição*").

32. Por conseguinte, acolho a alínea "a" da proposta de encaminhamento contida no relatório precedente no sentido de determinar à RFB que apresente, no prazo de noventa dias, um plano de ação com vistas a ampliar a transparência dos benefícios tributários, na forma ali indicada.

Insuficiência da transparência atualmente conferida às políticas públicas financiadas com benefícios tributários

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

33. O segundo aspecto do achado de auditoria aponta para a insuficiência da transparência atualmente conferida aos benefícios tributários federais, que não permite ao cidadão "*identificar claramente objetivos de política pública, o público-alvo pretendido, o órgão gestor responsável e os resultados esperados de cada benefício tributário*".

34. A conclusão da equipe de fiscalização decorre da ausência de consolidação integrada e padronizada de informações essenciais, como o público beneficiado, o órgão gestor e os resultados alcançados por modalidade de benefício. Nesse ponto, o relatório ressalta a limitação ou inexistência de sistemas estruturados, sendo certo que os sistemas internos da RFB foram originalmente concebidos com foco em arrecadação, fiscalização e controle, sem funcionalidades voltadas à divulgação pública e transparente das informações.

35. Não se deve olvidar que houve preocupações da RFB com a divulgação de dados protegidos pelo sigilo fiscal — posicionamento esse que, inclusive, provocava tensões entre esta Corte de Contas e o órgão fazendário, a exemplo do que ocorreu no TC 021.258/2018-0 (Acórdão 1.174/2019-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro), quando deixaram de ser auditados R$ 5,75 trilhões do sistema tributário nacional em virtude das limitações impostas pelo órgão fazendário. Esse quadro foi alterado com a edição do Decreto 10.209/2020 e o TCU passou a ter maior facilidade no acesso às informações imprescindíveis às suas auditorias.

36. Similarmente, alegações de sigilo fiscal impossibilitavam a divulgação de dados relativos aos beneficiários de renúncias fiscais, o que veio a ser alterado em 2021 com a edição da Lei Complementar 187, que inseriu os incisos III e IV no § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), que passou a ter a seguinte redação (grifos acrescidos):

> "*Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.*
> [...]
> *§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:*
> *I – representações fiscais para fins penais;*
> *II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;*
> *III - parcelamento ou moratória; e*
> *IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.*"

37. O relatório reconhece, contudo, que houve evolução na transparência ativa dos benefícios fiscais nos últimos anos, a exemplo: i) da Portaria RFB 319/2023, que regulamentou a divulgação de informações concernentes a incentivos, renúncias, benefícios e imunidades tributárias conferidos a pessoas jurídicas; ii) do Painel Dirbi, que vem a ser uma ferramenta interativa que permite ao público consultar dados detalhados sobre os benefícios tributários declarados; e iii) do Projeto de Cooperação Técnica BRT 1526, resultado de parceria celebrada entre a Subsecretaria de Política Fiscal do Ministério da Fazenda e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de desenvolver uma metodologia de caracterização multidimensional dos beneficiários de gastos tributários.

38. Nesse ponto, cabe mencionar que, ao ser instada a prestar informações por meio do Ofício 000.051/2025 - AudFiscal (pç. 13), a Subsecretaria de Política Fiscal do Ministério da Fazenda esclareceu (pç. 36) que "*não é responsável pela coleta de informações primárias sobre benefícios tributários e não detém em sua posse dados primários sobre esses benefícios.*" Ponderou também que não seria de sua responsabilidade a divulgação de dados originais, a gestão, o monitoramento e a governança de benefícios tributários no âmbito do Ministério da Fazenda.

39. Nada obstante, aquele órgão atua na área para não apenas aprimorar a transparência sobre benefícios tributários, como também para subsidiar a tomada de decisão política a respeito do arcabouço de benefícios tributários no Brasil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

40. O relatório técnico propôs que determinação ao Ministério da Fazenda, em conjunto com o MPO e com a Casa Civil da Presidência da República, para que elabore e implemente proposta de aprimoramento da transparência ativa dos benefícios tributários no prazo de 120 dias, por meio da publicação consolidada e acessível das informações essenciais de cada benefício e das políticas custeadas com esses recursos — como base legal, prazo de vigência, órgão responsável, objetivos, metas, avaliações realizadas e principais beneficiários, quando pessoas jurídicas —, em observância à Lei Complementar 101, art. 48, § 1º, IV, à Lei 12.527/2011, arts. 7º, VII, "a", e 8º, inciso IV, e à Portaria RFB 319/2023, ao art. 2º, I.

41. Presentes os autos no meu gabinete, a Advocacia-Geral da União (AGU), representando a União (Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento e Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República), apresentou o memorial de peça 118, no qual questionou três das propostas de encaminhamento formuladas pela AudFiscal.

42. No tocante à insuficiência de transparência, que motivou a proposição contida na alínea "b" da proposta de encaminhamento, a AGU sugeriu a conversão da determinação em recomendação. Segundo a peça apresentada, a Casa Civil da Presidência da República entende que a LC 224/2025 por si só já trouxe aprimoramentos na transparência, na publicidade e no controle social dos benefícios tributários ao permitir a divulgação detalhada das empresas beneficiárias e dos valores renunciados.

43. Citou a Lei Complementar 105/2001, que alterou o Código Tributário Nacional e afastou dificuldades concernentes a eventuais sigilos fiscal e bancário envolvidos na divulgação de informações relativas a benefícios tributários.

44. A dificuldade enfrentada decorreria do fato de que parte das informações requeridas é divulgada por outros órgãos. Além disso, seria necessário que as leis de instituição dos benefícios explicitem os objetivos e metas.

45. Com efeito, a LRF exige, em seu art. 14-A, introduzido pela Lei Complementar 224/2025, que a proposição legislativa que implique renúncia de receita venha acompanhada de: i) estimativa de quantitativo de beneficiários; ii) prazo de vigência, que deve ser inferior a 5 anos; iii) metas de desempenho; iv) impacto previsto nas desigualdades regionais; e v) mecanismos de transparência e de monitoramento.

46. Isso não significa, todavia, que a administração esteja desobrigada de conferir transparência às políticas públicas custeadas com renúncia fiscal anteriormente instituída ou que essas políticas estejam à margem do processo de avaliação.

47. Há de se reconhecer, entretanto, que somente se pode dar transparência às informações já existentes e, em que pesem os avanços que vêm ocorrendo nos últimos anos, é possível vislumbrar a na quais a administração não disponha de informações adequadas concernentes a benefícios tributários mais antigos. Essas falhas repercutem tanto na transparência quanto nas avaliações das políticas (ponto examinado mais adiante) e estão muitas vezes relacionadas à deficiência no desenho da política pública, na definição de seus objetivos, indicadores de desempenho e metas.

48. Para implementar as melhorias requeridas, o órgão central de planejamento deverá atuar em conjunto com os órgãos setoriais, de modo a orientá-los a produzir as informações que se façam necessárias, como base legal, prazo de vigência, órgão responsável, objetivos, metas, avaliações realizadas e principais beneficiários, dentre outras.

49. Desse modo e considerando o pouco tempo decorrido desde a edição da LC 224/2025, a simples fixação do prazo de cento e vinte dias para a implementação de medidas assecuratórias da transparência pública pode não se revelar realista. Consequentemente, deve-se fixar o prazo para que o Ministério da Fazenda, em conjunto com o MPO e com a Casa Civil, elabore plano de ação, com o respectivo cronograma, com vistas a implementar as medidas que assegurarão futuramente maior transparência às políticas públicas que envolvam benefícios tributários.

50. Esse encaminhamento revela-se mais condizente com a Resolução TCU 315/2020, segundo a qual a unidade técnica pode propor determinação para a elaboração de um plano de ação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

quando a "*implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir irregularidade, ou remover seus efeitos, não seja factível*". Evidente, se a unidade pode propor, o relator também o pode.

Insatisfatoriedade do modelo de governança

51. O terceiro aspecto do achado refere-se ao modelo de governança insatisfatório, avaliado como "incompleto e fragmentado". Isso porque não existe um órgão central de governança no âmbito do governo federal com a atribuição de coordenar, articular e monitorar o conjunto dos benefícios como preconiza, inclusive, o Fundo Monetário Internacional (FMI), segundo informa o Referencial de Controle de Benefícios Tributários deste Tribunal — não juntado aos autos —, à fl. 120.

52. Na verdade, nem sequer existe no país uma coordenação no âmbito de cada política pública financiada com benefícios tributários, de modo que não se tem uma visão integral da política, de seus custos e de seus resultados.

53. A própria RFB, ao ser questionada sobre os principais desafios e limitações legais/técnicas/orçamentárias enfrentados para ampliar a transparência, controlar prazos e garantir a efetividade das avaliações, reconheceu (pç. 21, fl. 5) que um dos principais desafios enfrentados é o histórico de instituição de benefícios fiscais com mecanismos de controle descentralizados ou inexistentes. Também foi mencionada a capacidade reduzida do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) de atender as demandas de serviços de tecnologia da informação.

54. O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), vinculado ao Ministério do Planejamento e Orçamento, também não desempenha um papel estruturante de governança, a despeito de seu relevante papel na avaliação de políticas públicas.

55. A não existência de um arranjo institucional consolidado gera fragmentação de competência entre diversos órgãos, o que dificulta uma visão sistêmica dos benefícios tributários, compromete a eficiência na alocação de recursos públicos e enfraquece a **accountability**, pois não há uma instância responsável por avaliar o mérito, a efetividade e a coerência dos incentivos tributários no contexto das políticas públicas.

56. Vale lembrar, contudo, que esse ponto foi objeto de recomendação no subitem 9.3 (e seus subitens) do Acórdão 1.112/2020-Plenário (rel. Ministro Raimundo Carreiro), posteriormente monitorado pelo Acórdão 2.101/2025-Plenário (rel. Ministro Anastasia). Por meio dessa deliberação, após verificada a não implementação da recomendação anterior, foi informado ao MPO (coordenador do CMAP), ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República (integrantes do CMAP) que "*a mora na efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, com os requisitos indicados nos subitens 9.3.1 a 9.3.5 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário* [...] *não se harmoniza com as diretrizes assentadas no art. 2º do Decreto 11.558/2023*".

57. Por conseguinte, a equipe técnica entendeu, acertadamente, ser desnecessário novo encaminhamento neste momento.

Ausência de avaliação sistemática das políticas públicas financiadas com benefícios tributários

58. O quarto aspecto do achado de auditoria é a ausência de avaliações periódicas em parcela significativa dos benefícios tributários, é dizer, das políticas públicas financiadas com tais benefícios, em contrariedade com o ordenamento constitucional e com a LC 224/2025, que introduziu o art. 14-A na LRF.

59. A EC 109/2021 acrescentou dispositivos nos arts. 37 e 165 da CF, de modo a obrigar a administração a avaliar suas políticas públicas e permitir que o processo orçamentário considere os resultados dessas avaliações.

60. Para maior clareza, transcrevo-os aqui (grifos acrescidos):

"*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]
§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.".

"*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
[...]
§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição."

61. A EC 109/2021 buscou, com essas avaliações, criar um mecanismo de revisão dos benefícios tributários cujos retornos não se mostrem compatíveis com a renúncia de receita incorrida. De acordo com o inciso II do § 1º do art. 4º dessa emenda, esses benefícios estarão limitados ao teto de 2% do PIB até 2029, o que contribuirá para reduzir as restrições fiscais atualmente enfrentadas e para assegurar uma trajetória sustentável da dívida pública (§ 2º do art. 165 da CF). Contudo, o que se observou, nos últimos anos, foi exatamente o oposto, pois os gastos tributários aumentaram de 4,67% do PIB em 2021 para 4,74% em 2025, segundo informação constante do anexo do relatório de fiscalização.

62. A LC 224/2025 incluiu o art. 14-A na LRF, de seguinte teor:

"*Art. 14-A. A proposição legislativa que trate de concessão, ampliação ou prorrogação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica deverá estar acompanhada de:*
I - estimativa de quantitativo de beneficiários;
II - prazo de vigência, que não poderá ser superior a 5 (cinco) anos;
III - metas de desempenho, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais;
IV - impacto previsto na redução das desigualdades regionais, se for o caso; e
V - mecanismos de transparência e de monitoramento e avaliação de resultados em relação às metas de que trata o inciso III deste caput.
§ 1º O prazo de que trata o inciso II do caput poderá ser superior a 5 (cinco) anos na hipótese de benefícios tributários associados a investimentos de longo prazo, nos termos estabelecidos em regulamento e desde que a proposição legislativa esteja acompanhada de estimativa dos investimentos durante o período em que vigorar o benefício, sem prejuízo de outras metas previstas na forma do inciso III do caput deste artigo.
§ 2º É vedada a prorrogação de benefícios tributários cujas metas de resultados definidas na forma do inciso III do caput deste artigo não tenham sido atingidas ou cuja avaliação de resultados não tenha sido realizada.
§ 3º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, a vigência do benefício tributário fica condicionada à realização periódica de avaliação e ao atingimento de metas de resultados definidas na forma do inciso III do caput deste artigo, a cada 5 (cinco) anos.
§ 4º A avaliação de resultados em relação às metas de que trata o inciso III do caput deste artigo será realizada por órgão do Poder Executivo multidisciplinar e especializado no monitoramento e avaliação de políticas públicas, nos termos de regulamento.
[...]"

63. Defendeu a instrução, com base numa interpretação sistemática e teleológica do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

conjunto normativo (CF, emendas constitucionais e lei complementares) que, na ausência de regulamentação do § 16 do art. 37, que remete a matéria a lei a ser editada, as avaliações devem ocorrer pelo menos a cada quinquênio, na linha do que já vinham preconizando as LDO desde 2012, bem como o § 10 do art. 9º da EC 132/2023, que passou a exigir avaliações quinquenais de regimes diferenciados de tributação que venham a ser criados relativamente ao imposto sobre bens e serviços e à contribuição social sobre bens e serviços, previstos na CF, arts. 156-A e 195, V, respectivamente.

64. Nesse sentido, reza a EC 132/2023 (grifos acrescidos):

> "*Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.*
> [...]
> *§ 10. Os regimes diferenciados de que trata este artigo serão submetidos a avaliação quinquenal de custo-benefício, podendo a lei fixar regime de transição para a alíquota padrão, não observado o disposto no § 2º, garantidos os respectivos ajustes nas alíquotas de referência.*"

65. De acordo com o levantamento realizado, apenas 26% (R$ 138,8 bilhões) dos gastos tributários constantes do PLOA 2025 instituídos há mais de cinco anos (no montante total estimado de R$ 535,0 bilhões) haviam sido avaliados no quinquênio anterior. Ou seja, 74,1% (ou R$ 396,2 bilhões) dos gastos tributários constantes não haviam sido avaliados nos cinco anos anteriores e, desses, 37% (R$ 197,8 bilhões) nunca haviam sido avaliados.

66. Além disso, políticas financiadas com benefícios tributários não classificados como gastos tributários também não são objeto de avaliação por parte do CMAP (cuja fiscalização limita-se às políticas custeadas com os benefícios constantes do DGT). Todavia, mas não há como, sem maiores dados, precisar o montante envolvido, por não se dispor de dados sobre os montantes envolvidos.

67. Nada obstante, o relatório precedente reconhece os significativos avanços ocorridos no CMAP, tanto na sua estruturação quanto na qualidade das avaliações realizadas.

68. Informou a equipe de fiscalização:

> "*Além disso, as avaliações mais recentes incorporaram novas dimensões de análise, como a coerência das políticas de subsídio com as políticas públicas setoriais, a identificação do perfil dos beneficiários (por setor, região e faixa de renda) e a análise de impactos econômicos e sociais, o que representa uma evolução importante da capacidade avaliativa do Estado Brasileiro e uma aproximação das boas práticas internacionais de gestão de gastos tributários e subsídios, preconizadas por organismos como a OCDE, o FMI e o Banco Mundial.*"

69. A equipe técnica entendeu que a avaliação periódica das políticas públicas é um dever constitucional e as limitações temporais previstas nas LDO concretizam esse mandamento ao fornecer a baliza objetiva para a atuação administrativa, que deve observar o princípio da eficiência insculpido no **caput** do art. 37 da CF e da gestão fiscal responsável estabelecido no § 1º do art. 1º da LRF.

70. Ponderou o relatório que, dado esse conjunto normativo (CF, art. 37, **caput** e § 16; as sucessivas LDO, desde 2012; a EC 109/2021, art. 4º, § 4º; a EC 132/2023, art. 9º, § 10; e o art. 14-A da LRF, introduzido pela LC 224/2025), a ausência de avaliação dentro do ciclo temporal de cinco anos é incompatível com os deveres de governança fiscal e de controle das renúncias tributárias, "*pois impede a aferição periódica da legitimidade, da eficiência e da sustentabilidade dessas políticas*".

71. A AGU, em seu memorial, asseverou que não se extrai a obrigatoriedade da realização de avaliações quinquenais dos fundamentos legais invocados. Ponderou que a LC 224/2025 (que introduziu o art. 14-A na LRF) contém disposição voltada à proposição legislativa.

72. Concluiu a AGU que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

"*Em outras palavras, verifica-se que a nova LC 224/2025 afirma que 'a proposição legislativa' que trate de concessão, ampliação ou prorrogação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária deverá prever os mecanismos de transparência, monitoramento e avaliação das metas estabelecidas também pela proposta de lei. Portanto, mesmo diante dessa nova legislação, não se pode afirmar que há um cenário de ilegalidade ou inconstitucionalidade por parte do Poder Executivo, que deverá atuar nas avaliações segundo os parâmetros legais que vierem a ser estabelecidos por cada lei específica e, ainda, nos termos do regulamento que vier a ser editado sobre o assunto.*"

73. Feito esse resumo, passo a expor meu entendimento sobre o tema.

74. O dever de avaliar as políticas públicas é inerente à atividade estatal e ao dever de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, ainda que não esteja explicitado em leis específicas.

75. A CF, desde sua redação original, exige que a lei instituidora do Plano Plurianual (PPA) estabeleça, de forma regionalizada, "*objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*" (§ 1º do art. 165) e que o PLOA esteja acompanhado de "*demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.*"

76. Evidentemente, o poder constituinte originário quis se assegurar da efetividade dos programas de governo, em especial no sentido de reduzir a desigualdade regional, o que somente pode ser comprovado mediante avaliações periódicas.

77. Registro que a LDO 2004 (Lei 10.707/200) estipulou, em seu art. 20, que a alocação dos recursos orçamentários deveria propiciar o controle de custos e as avaliações de resultado de programas de governo, motivo pelo qual determinou que o TCU, no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, classificasse os programas de governo como satisfatórios ou insatisfatórios.

78. Nos trabalhos realizados para atender a essa determinação legal (que resultaram no Acórdão 612/2005-Plenário, de minha relatoria), o TCU deparou-se com inúmeros problemas relativos à falta de dados, como indicadores, metas, objetivos etc.

79. Essa realidade pouco havia se alterado quando da apreciação do TC 018.218/2017-2 (Acórdão 2.127/2017-Plenário; rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), no qual foi examinado o 1º Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP). Naquela ocasião, recomendou-se à Casa Civil, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, que adotassem medidas para aprimorar o PPA de modo que constassem, dentre outros elementos, os indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; os valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; e os valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição.

80. Portanto, há deficiências históricas no processo de avaliação das políticas públicas brasileiras, nada obstante os avanços que vêm sendo observados, notadamente sob o ponto de vista normativo.

81. Todavia, assiste parcial razão à AGU. A expedição de ciência tem como pressuposto a ocorrência de irregularidade, conforme o disposto no inciso II do art. 2º da Resolução TCU 315/2020. Isso não condiz com o esforço que o MPO vem fazendo, nos últimos anos, para melhorar os mecanismos de avaliação e de controle das políticas públicas.

82. O art. 14-A da LRF foi recentemente introduzido no ordenamento jurídico e, a despeito da interpretação teleológica empreendida pela equipe técnica, não há tal previsão legal para que se exija fiscalização no prazo quinquenal. Prazo esse, aliás, pode se revelar demasiadamente longo, dado que o próprio PPA deve ser monitorado anualmente, conforme previsto no art. 16 da Lei 14.802/2024.

83. Contudo, ao contrário do que afirma a AGU, as avaliações dos resultados das renúncias de receitas não dependem de estabelecimento de critérios pelas leis que venham a criar novos benefícios fiscais, hipótese na qual todas as políticas públicas financiadas com benefícios tributários já concedidos estariam à margem de qualquer espécie de avaliação, o que vai de encontro ao espírito do §

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

16 do art. 165 da CF.

84. O dever de avaliar as políticas públicas em geral não nasceu com a inclusão do § 16 no art. 37 da CF, mas a constitucionalização da matéria decorre da sistemática ausência de acompanhamento dessas políticas. A EC 109/2021 não teve por objetivo impedir a realização de avaliações até a ulterior aprovação de lei.

85. Evidentemente, o objetivo do art. 14-A é que a lei que venha a ser aprovada observe as condições mencionadas em seus incisos I a V, de modo a: limitar o prazo de vigência a cinco anos e a trazer informações sobre o alcance dos benefícios tributários, metas de desempenho, mecanismos de transparência e impacto na redução das desigualdades regionais.

86. Mas, ainda que não haja previsão expressa nas normas, o processo de planejamento requer a avaliação e monitoramento das políticas públicas, o que depende da existência de informações às quais se busca dar transparência.

87. Porém, não se deve olvidar que a avaliação de resultados das políticas públicas guarda relação com os princípios insculpidos no **caput** do art. 37 da CF, notadamente o da eficiência administrativa. Essas avaliações são fundamentais para o sistema de planejamento e para assegurar a transparência dos gastos públicos (ou da renúncia de receitas), pressupostos da gestão fiscal responsável.

88. Dessarte, não é razoável — mormente numa conjuntura fiscal extremamente restritiva — que R$ 396,2 bilhões de gastos tributários previstos para 2025 no PLOA não tenham sido avaliados nos últimos cinco anos, sendo que, desses, R$ 197,8 bilhões nunca foram objeto de avaliação. Maiores ainda seriam os valores se fossem incluídas as renúncias fiscais não classificadas como gastos tributários, mas não se dispõe, no momento, de informações mais precisas.

89. A partir do advento da EC 109/2021, a avaliação periódica das políticas públicas passou a ser obrigatória e deve servir como mecanismo para possibilitar a melhor alocação dos restritos recursos públicos (por força do § 16 do art. 165). A inexistência de lei que regulamente o § 16 do art. 37 da CF não pode servir de pretexto para que a administração pública federal não envide esforços para a avaliação de seus programas e políticas.

90. Nessa seara, a Lei 10.180/2001 prevê, em seu art. 6º, que o "*Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e as unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dos demais Poderes realizarão o acompanhamento e a avaliação dos planos e programas respectivos*", sem prejuízo das competências de outros órgãos da administração pública.

91. E, com a edição da LC 224/2005, que busca limitar a duração do prazo de vigência dos benefícios tributários a cinco anos (como regra geral), as avaliações de resultado dos benefícios fiscais tornam-se ainda mais prementes.

92. Deve-se ressaltar as importantes inovações legislativas ocorridas ao longo dos anos. Além das alterações promovidas na CF e na LRF, vale mencionar o dispositivo incluído na LC 105/2001 (que versa sobre o sigilo bancário), segundo o qual não constitui violação ao sigilo bancário a "*prestação ou publicação de informações relativas à identificação dos beneficiários pessoas jurídicas e dos valores aproveitados na concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia que implique diminuição de receita ou aumento de despesa*".

93. Portanto, importantes alterações legislativas vêm sendo promovidas recentemente, mas ainda não existe uma previsão da periodicidade mínima obrigatória das avaliações de políticas públicas.

94. De toda sorte, não se pode cogitar que o MPO tenha condições de dar cabo sozinho dessa tarefa, sendo certo que cabe ao CMAP, coordenado pelo ministério, avaliar as políticas selecionadas e "*disseminar e promover a melhoria dos processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas*" (art. 3º, I, e 4º, VII, respectivamente). Como dito, a obrigação primeira de proceder às avaliações recai sobre o órgão gestor da política pública.

95. Dito isso, entendo que a proposição da unidade técnica pode se revelar extremamente gravosa para o Ministério do Planejamento pois, em que pese ser atribuição dos órgãos do sistema de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

planejamento a avaliação dos programas, conforme o art. 6º da Lei 10.080/2001, é de se reconhecer que o dever de avaliar cabe inicialmente aos órgãos gestores dos programas, que, muitas vezes, não possuem condições técnicas ou materiais para tanto. Assim, a ciência proposta tem o condão de imputar ao Ministério do Planejamento um ônus de dimensões desconhecidas.

96. Não vejo óbices em recomendar ao Poder Executivo que edite decreto presidencial com a fixação de prazo para avaliação dos resultados dos benefícios tributários, de modo a dar concretude às disposições da EC 109/2021. De igual forma, pode-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, com o apoio do MPO, elabore proposição legislativa com vistas a editar a lei prevista no § 16 do art. 37 da CF.

97. Contudo, a ausência de avaliação não decorre apenas da ausência de comando legal ou normativo, mas sim da falta de meios dos órgãos envolvidos e até mesmo da falta de cultura de avaliação na administração pública federal, o que já havia sido mencionado no relatório que fundamentou o Acórdão 2.127/2017-Plenário.

98. Cumpre mencionar que o Ministério do Planejamento e Orçamento, por meio da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), que atuou em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, desenvolveu a ferramenta Metodologia de Avaliação Padronizada de Políticas Públicas (Mapp), que deve contribuir futuramente para a redução do **deficit** crônico de avaliações.

99. Dessarte, deixo de acolher a sugestão constante da alínea "c" da proposta de encaminhamento, sem prejuízo da expedição das recomendações pertinentes e da continuidade do acompanhamento da matéria por parte desta Corte.

Ausência de efetividade da regra de prazo máximo de cinco anos na instituição, ampliação ou prorrogação de benefícios tributários

100. A despeito de as LDO exigirem, desde 2012, que as proposições legislativas concernentes à concessão, ampliação ou prorrogação dos benefícios tributários prevejam o prazo limite de cinco anos, a equipe técnica informou que muitos benefícios continuam sendo instituídos sem prazo definido com vigência superior a cinco anos.

101. A LC 224/2025, como dito, inseriu idêntica cláusula na LRF (art. 14-A).

102. Durante os trabalhos de fiscalização, a RFB informou que não possui um mecanismo centralizado para monitorar os prazos de vigência dos benefícios tributários e que não tem competência para negar eficácia a benefícios sem prazo de vigência previstos em lei, pois isso extrapolaria sua autoridade administrativa.

103. Também informou o relatório precedente que o CMAP não acompanha sistematicamente o prazo de vigência dos benefícios tributários, pois se limita à avaliação das políticas públicas por eles financiadas, dentre outras.

104. Na visão da instrução, a ausência de prazos definidos comprometeria a capacidade da RFB de controlar a temporalidade dos benefícios tributários, o que levaria à perpetuação de benefícios sem a avaliação de sua eficácia, na contramão da transparência e do controle social.

105. A tabela 2 do relatório (item 136) revela que, dos 389 benefícios instituídos desde 2012, 20 tinham vigência superior a cinco anos e 164 tinham prazo indeterminado. Normalmente, são as proposições oriundas das casas do Congresso Nacional que deixam de observar a limitação temporal imposta pelas LDO.

106. A equipe técnica propôs, em seu encaminhamento, que fosse firmado entendimento no sentido de que, a "*partir da vigência da Lei Complementar 224/2025, as leis que instituam, ampliem ou prorroguem benefícios tributários e que sejam omissas quanto ao prazo de vigência ou que fixem vigência superior a cinco anos devem ser interpretadas, para fins de sua aplicação no ordenamento jurídico-fiscal, como concessões submetidas ao prazo máximo de cinco anos, ressalvada a existência de disposição legal expressa que, de forma devidamente fundamentada, revele-se compatível com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

107. Essa proposta foi contestada pela AGU, em virtude de suposta ausência de competência do TCU e da inadequação do instituto da "fixação de entendimento" ao caso concreto.

108. Defendeu a AGU que estaria ocorrendo um controle abstrato da validade de normas, o que escaparia à competência deste Tribunal. Citou o voto que fundamentou o Acórdão 1.515/2024-Plenário (rel. Ministro Antonio Anastasia), que também reproduzo:

> "*Acolho a proposta de não conhecimento da representação, sustentada pelo Ministério Público junto ao TCU,pelos seguintes fundamentos.*
> *O processo de representação no TCU tem como pressuposto de admissibilidade a apuração de fato concreto, não sendo cabível para discutir, em abstrato, a legalidade ou a constitucionalidade de alguma norma. Nesse sentido, cito o Acórdão 1.388/2003 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, cujo sumário, na parte que interessa, ficou assim redigido:*
>
> > *Sumário: Denúncia sobre supostas ilegalidades no Decreto nº 4.304/2002, vis a vis a Lei nº 10.180/2001, e deirregularidade nas nomeações para cargo em comissão no âmbito da CGU. Não conhecimento da denúncia noque se refere à existência de ilegalidades no Decreto nº 4.304/2002, por falta de competência desta Corte para o controle,* ***in abstrato****, de atos normativos. No mesmo sentido, cito ainda os seguintes precedentes: Acórdão1.955/2007 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2305/2007 – Plenário, rel. Min- Subst. MarcosBemquerer Costa; Acórdão 686/2009 – Plenário, rel. Min-Subst. André Luís de Carvalho; Acórdão 990/2017 –Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2000/2017 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.*"

109. Assiste razão à AGU também quanto a esse ponto.

110. Não cabe ao TCU fazer o controle prévio e abstrato de leis. Assim, caso se venha a discorrer sobre lei instituidora de benefícios tributários que expressamente tenha adotado prazo superior a cinco anos, em contrariedade à LRF, art. 14-A, II, poderá esta Corte dar ciência às instâncias competentes para adotar as medidas cabíveis, inclusive junto ao Poder Judiciário.

111. Caso se trate de omissão quanto ao prazo de validade, entendo que o exame do alcance da lei deve ser feito no caso concreto.

Feitas essas considerações, louvo a excelência do trabalho apresentado pela AudFiscal, cujas conclusões acolho parcialmente, e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de abril de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993633.

ACÓRDÃO Nº 858/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.798/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: Rogério Telles Correia das Neves, Advogado da União, representado a União e seus órgãos

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de acompanhamento da governança e transparência dos benefícios de natureza tributária,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com espeque na Constituição Federal, art. 71, IV, em:

9.1. determinar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil**,** com fundamento no art. 250, II, do RITCU e nos arts. 4º, I, e 7º, § 3º, I, c/c § 4º, da Resolução-TCU 315/2020, de forma a atender plenamente ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, ao art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021 e ao art. 14 da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de noventa dias, elabore e encaminhe a este Tribunal Plano de Ação para conferir maior transparência aos incentivos e benefícios de natureza tributária não classificados como gastos tributários (não-DGT), com os requisitos mínimos do art. 7º, § 4º, da Resolução-TCU 315/2020 (ações, responsáveis e prazos), contemplando, no mínimo:

9.1.1. levantamento das desonerações não-DGT instituídas desde a promulgação da EC 109/2021, bem como das respectivas reonerações/majorações (restabelecimentos de carga tributária total ou parcial e medidas de elevação de alíquota/base vinculadas), com identificação do ato normativo, vigência (início, prorrogações e término), status (em vigor, suspensa, revogada/expirada) e o tributo afetado;

9.1.2. classificação tipológica das desonerações não-DGT, com taxonomia padronizada e enquadramento em relação ao art. 14 da LRF (indicação de tratamento diferenciado nos termos do § 1º e exclusões do § 3º), distinguindo medidas gerais de medidas discriminadas;

9.1.3. identificação e proposta de bases de referência para mensuração do valor renunciado por medida não-DGT;

9.1.4. proposta de Demonstrativo Regionalizado do efeito sobre receitas e despesas relativo às desonerações não-DGT, com apresentação por tributo e por UF/Região, contendo, para cada medida:

9.1.4.1. estimativa **ex ante** exigida no art. 14 da Lei Complementar 101/2001 (exercício de início e dois seguintes);

9.1.4.2. impacto realizado **ex post** por exercício, enquanto durar a vigência;

9.1.4.3. diferenças entre estimado e realizado e respectivas justificativas;

9.1.4.4. **status** de vigência atualizado; e (v) projeções para os dois exercícios subsequentes, quando aplicável.

9.2. determinar ao Ministério da Fazenda, em conjunto com o Ministério do Planejamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993634.

e Orçamento e a Casa Civil, com fundamento no inciso I do § 3º do art. 7º da Resolução TCU 315/2020, que apresente, no prazo de cento e vinte dias, plano de ação com vistas a aprimorar a transparência ativa dos benefícios tributários, por meio da publicação consolidada e acessível de informações essenciais sobre cada benefício, e que contemple, no mínimo informações sobre o prazo de vigência, órgão responsável, objetivos e metas, principais beneficiários (quando pessoas jurídicas) e avaliações realizadas, em observância ao arts. 7°, inciso VII, alínea a, e 8º, inciso IV da Lei 12.527/2011 e ao art. 2º, inciso I, da Portaria RFB 319/2023 e inciso IV do art. 48 da LC 101/2000, alterada pela LC 224/2025;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que, observada sua capacidade operacional, oriente os órgãos gestores de políticas públicas financiadas na tarefa de avaliar essas políticas;

9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com o Ministério do Planejamento examine a conveniência e oportunidade de:

9.4.1. editar decreto presidencial com vistas a estabelecer a periodicidade mínima da avaliação de resultado das políticas custeadas com benefícios tributários, de forma a dar concretude à revisão de gastos prevista no § 16 do art. 165 da Constituição Federal e a permitir que a redução dos benefícios tributários prevista no art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021 possa adotar critérios objetivos;

9.4.2. elaborar proposta legislativa com vistas a regulamentar o § 16 do art. 37 da Constituição Federal;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação ao Congresso Nacional, Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Casa Civil da Presidência da República, ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata n° 11/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0858-11/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79993634.