



URGENTE

PARECER PGFN/CAT/Nº 332/2017

Parecer Público. Ausência de hipótese que justifique qualquer grau de sigilo. LAI – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Lei Orçamentária Anual. Renúncia fiscal. Inclusão de benefício fiscal condicionado à redução de outro benefício fiscal pelo Relator-Geral no Relatório Final do PLOA, sob a forma de complementação de voto. Consulta ao Tribunal de Contas da União sobre a legalidade da inclusão, na perspectiva de atendimento à LOA e, conseqüentemente, ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Possibilidade, desde que implementadas as medidas dispostas no presente Parecer.

I

Trata-se de manifestação a ser exarada para fins de cumprimento do disposto na parte final do § 1º do art. 264 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), em face de consulta ora encaminhada pelo Ministro de Estado da Fazenda àquele Tribunal, cujo teor versa sobre a correta interpretação a ser conferida ao inciso I do *caput* do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

2. Haja vista que a incumbência do trato das políticas econômicas necessárias ao adequado desenvolvimento do País é do Ministério da Fazenda, a atuação fazendária, como sói acontecer com todos os órgãos da Administração Pública, deve se pautar pelo princípio da legalidade, com destaque, no ponto, não apenas à Constituição Federal e ao Código Tributário Nacional, mas também à LRF.

3. No que alude à renúncia fiscal – que, por vezes, se faz necessária como importante instrumento de política econômica –, cuidou a LRF de disciplinar a necessidade, em alguns casos, de observância de medidas compensatórias. Nesse sentido, seu art. 14:

“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 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.”

II

4. A presente consulta circunscreve-se ao inciso I do *caput* do artigo em foco, no sentido de saber se o cumprimento de seu comando pode se dar por intermédio de uma complementação de voto constante do Relatório Final do Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Segundo tal complementação de voto, a compensação à concessão de um determinado benefício fiscal (que para fins didáticos chamaremos de Programa 2) seria possível mediante correspondente redução da desoneração tributária já prevista no PLOA para uma outra política de benefício fiscal (que para fins didáticos chamaremos de Programa 1), mas ambas dentro do mesmo Ministério e referentes ao mesmo tributo.

5. Entende-se que seria factível a concessão de determinado benefício fiscal condicionado à redução da renúncia de receitas de um outro benefício, cuja renúncia já teria sido expressamente prevista na LOA. Aliás, visto de um ângulo sistêmico, poderia se fazer uma analogia com inciso II do art. 14 da LRF. Acrescente-se ao raciocínio que o benefício cuja renúncia já está expressamente cravada na LOA (Programa 1) pode ser limitado por ato



discricionário do Presidente da República, uma vez que haveria autorização para tanto em sua lei específica.

6. Todavia, é de se perquirir acerca da adequação jurídico-formal de integração à LOA de ato da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), consubstanciada em uma “complementação de voto” do Relatório Final do PLOA, conseqüentemente, se a referida providência de complementação de voto atende o inciso I do *caput* do art. 14 da LRF.

7. Um ato de “complementação de voto” do Relatório Final do PLOA, não reproduzido no corpo do texto em si da LOA, possui força normativa para se atestar que a renúncia fiscal que o Programa 2 enseja foi considerada na estimativa de receita da LOA, na forma do art. 12 da LRF², e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias?

8. Por outro lado, se existente determinação legal de que o valor máximo das deduções fiscais de que cuida uma lei específica seja fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, parece-nos razoável sustentar que o Chefe do Poder Executivo está autorizado a fixar um valor menor que o previsto na LOA para os benefícios dessa lei específica (Programa 1) e o valor que ultrapassar o fixado em Decreto possa ser utilizado para a compensação da renúncia pertinente à instituição ou prorrogação de um outro benefício (Programa 2) preservando, dessa forma, o equilíbrio das

² Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.



contas ao final do exercício.

9. Assim, a Consulta apresentada solicita à Egrégia Corte de Contas resposta ao seguinte questionamento: **“considerando, em uma interpretação finalística do art. 14 da LRF e tendo presente que a clara preocupação da LRF se dá com o equilíbrio financeiro do próprio exercício fiscal, seria possível que o conteúdo de uma complementação de voto ao Relatório Final do PLOA servisse como instrumento adequado para a concessão de benefícios tributários no exercício em curso, uma vez implementadas as medidas acima destacadas?”**

10. Conforme art. 166 da Constituição Federal (CF), *“Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.”* O § 5º do citado artigo reza que *“O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.”*

11. Em consonância com a Carta Maior, o art. 28 da Resolução nº 1, de 2006-CN, dispõe que *“A proposta de modificação do projeto de lei orçamentária anual enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição, somente será apreciada se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO.”* O parágrafo único do referido artigo estabelece que *“Os pedidos para correção da programação orçamentária constante do projeto, originários de órgãos do Poder Executivo, somente serão examinados pelos Relatores se solicitados pelo Ministro de Estado da área correspondente, com a comprovação da ocorrência de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, e encaminhados pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente.”*

12. Ao nosso ver, essa figura da complementação de voto inserta em Relatório Final ao PLOA, não infringe o art. 166, § 5º da CF, porque não se trata de proposta de modificação no PLOA pelo Presidente da República e, tampouco ofende o parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 1, de 2006-CN, se precedida de manifestação do Ministro do Planejamento,



Desenvolvimento e Gestão.

13. Afastada a ofensa ao art. 166, § 5º da CF, temos que o § 7º do mesmo artigo reza que *“Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.”*

14. Assim, na tentativa de contextualização da figura da complementação de voto apresentada pelo Relator-Geral do PLOA, nota-se que o art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970⁵, dispõe que *“Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissos, as da Câmara dos Deputados.”* Nesse contexto, presume-se que decisão Plenária da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, ao aprovar Relatório Final, o faz conforme o art. 412 do Regimento do Senado Federal (Resolução nº 93, de 1970)⁶.

15. O Acórdão TCU 263/2016/Plenário (Processo nº 003.850/2016-1, Rel. Min. Raimundo Carreiro), em resposta a Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Fazenda acerca da interpretação a ser conferida ao art. 14 da LRF, embora não tenha cuidado especificamente do tema ora em questão, parece-nos indicar o raciocínio aqui construído.

⁵ <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45875/RegimentoComum2016.pdf>

⁶ <http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>:

“Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

I – a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais; II – modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais; III – impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quorum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa; IV – nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental; V – prevalência de norma especial sobre a geral; VI – decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito; VII – preservação dos direitos das minorias; VIII – definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência; IX – decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento; X – impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do quorum regimental estabelecido; XI – pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento; XII – publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento; XIII – possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos”



Vamos à literalidade do Sumário e do Acórdão:

“Sumário:

CONSULTA FORMULADA PELO MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA ACERCA DA MELHOR INTERPRETAÇÃO DO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO QUE CONCERNE ÀS MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO EXIGIDAS PELA LEI EM DECORRÊNCIA DE RENÚNCIAS FISCAIS. DÚVIDA SOBRE O PERÍODO A SER CONSIDERADO, PARA FINS DE CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA DE COMPENSAÇÃO, ESPECIALMENTE NOS CASOS EM QUE A ELEVAÇÃO DE ALÍQUOTAS DE TRIBUTOS DEVE OBSERVAR A ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO. 1. Para fins do disposto no art. 14, inciso II e § 2º, da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a exigência de implementação de medidas de compensação para concessão ou ampliação de renúncias de receitas é considerada cumprida: 1.1. a partir da elevação de alíquotas de tributos, por meio de lei ou de decreto, na data de publicação da lei ou do decreto, ainda que tais tributos devam obediência ao princípio da anterioridade nonagesimal, desde que o ato normativo que promova a elevação de alíquota se mantenha eficaz ao longo de todo o exercício financeiro e que o valor a ser arrecadado após a noventena, mas no mesmo exercício, seja suficiente para neutralizar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia naquele exercício; 1.2. a partir da elevação de alíquotas de tributos, por meio de medida provisória, na data de conversão da medida provisória em lei, ainda que tais tributos devam obediência ao princípio da anterioridade nonagesimal, desde que o ato normativo que promova a elevação de alíquota se mantenha eficaz ao longo de todo o exercício financeiro e que o valor a ser arrecadado após a noventena, mas no mesmo exercício, seja suficiente para neutralizar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia naquele exercício; 2. Para os exercícios financeiros seguintes ao da concessão ou ampliação da renúncia de receita, o mecanismo previsto no inciso I do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a renúncia seja considerada nas estimativas de receita das respectivas leis orçamentárias, na forma do art. 12 dessa mesma Lei, de modo a não afetar as metas fiscais estabelecidas nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias; 3. A temática das renúncias de receitas guarda estreita relação com a sustentabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas, razão pela qual a concessão ou ampliação de uma renúncia, além de atender às exigências específicas do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também deve pautar-se pelos pressupostos gerais da gestão fiscal responsável insculpidos no § 1º do art. 1º desse mesmo diploma legal, quais sejam: planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios;”

“Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Fazenda Nelson Henrique Barbosa Filho na qual busca resposta ao seguinte questionamento: *“a exigência de implementação de medidas para compensação de renúncia fiscal, consoante dispõe o art. 14, inciso II e § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode se considerar cumprida a partir do aumento em alíquotas de tributos outros (ocorrido na mesma data de implementação do benefício fiscal e com gradação suficiente para neutralizar o impacto fiscal considerando-se o exercício, como um todo), ainda quando tais tributos devam obediência ao princípio da anterioridade nonagesimal-”*



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consultante que:

9.2.1. para fins do disposto no art. 14, inciso II e § 2º, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a exigência de implementação de medidas de compensação para concessão ou ampliação de renúncias de receitas é considerada cumprida:

9.2.1.1. a partir da elevação de alíquotas de tributos, por meio de lei ou de decreto, na data de publicação da lei ou do decreto, ainda que tais tributos devam obediência ao princípio da anterioridade nonagesimal, desde que o ato normativo que promova a elevação de alíquota se mantenha eficaz ao longo de todo o exercício financeiro e que o valor a ser arrecadado após a noventena, mas no mesmo exercício, seja suficiente para neutralizar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia naquele exercício;

9.2.1.2 a partir da elevação de alíquotas de tributos, por meio de medida provisória, na data de conversão da medida provisória em lei, ainda que tais tributos devam obediência ao princípio da anterioridade nonagesimal, desde que o ato normativo que promova a elevação de alíquota se mantenha eficaz ao longo de todo o exercício financeiro e que o valor a ser arrecadado após a noventena, mas no mesmo exercício, seja suficiente para neutralizar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia naquele exercício;

9.2.2. para os exercícios financeiros seguintes ao da concessão ou ampliação da renúncia de receita, o mecanismo previsto no inciso I do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a renúncia seja considerada nas estimativas de receita das respectivas leis orçamentárias, na forma do art. 12 dessa mesma Lei, de modo a não afetar as metas fiscais estabelecidas nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias;

9.2.3. a temática das renúncias de receitas guarda estreita relação com a sustentabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas, razão pela qual a concessão ou ampliação de uma renúncia, além de atender às exigências específicas do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também deve pautar-se pelos pressupostos gerais da gestão fiscal responsável insculpidos no § 1º do art. 1º desse mesmo diploma legal, quais sejam: planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios;

9.3 dar ciência da deliberação a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Ministro de Estado da Fazenda, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e à Controladoria-Geral da União;

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 33 da Resolução-TCU 259/2014.”

III

16. Diante desse quadro, com fulcro na interpretação finalística que envolve o equilíbrio das contas públicas, entende-se que se poderá considerar atendido o I do *caput* do art. 14 da LRF, quando forem adotadas **todas** as medidas a seguir:

i) anteriormente ou concomitantemente à instituição ou prorrogação de um determinado benefício tributário (Programa 2), quando existente previsão legal



específica, a edição de Decreto Presidencial fixando o valor máximo das deduções fiscais autorizadas na LOA para os benefícios dessa lei específica (Programa 1);

ii) o benefício fiscal que se quer instituir ou prorrogar (Programa 2) seja limitado aos valores restantes desse valor máximo a ser fixado pelo Presidente da República (em relação ao Programa 1), de acordo com os limites constantes da LOA, neutralizando o impacto fiscal do novo ou prorrogado benefício (Programa 2) no ano fiscal em curso;

iii) haja o cálculo da renúncia para o exercício em que o benefício deva iniciar sua vigência (Programa 2) e para os dois seguintes;

iv) deve haver previsão expressa na LOA (inclusive em Demonstrativos de Gastos), para o novo ou prorrogado benefício (Programa 2), caso a definição seja pela continuidade da política pública para além do ano corrente.

17. Dessa forma, não obstante tenhamos a compreensão de que juridicamente complementações de voto ao Relatório Final da PLOA não integrem o texto da LOA, acredita-se que, com as medidas acima, se implementadas e controladas pelo Poder Executivo, o objetivo máximo da LRF, que é a responsabilidade na gestão fiscal, estará alcançado.


À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 27 de março de 2017.


NÚBIA NETTE ALVES OLIVEIRA DE CASTILHOS
Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria e Contencioso Tributário Substituta

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, para as medidas cabíveis.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 27 de março de 2017.


FABRICIO DA SOLLER
Procurador-Geral da Fazenda Nacional

Aviso nº /MF

Brasília, de março de 2017

**A Sua Excelência o Senhor
Ministro RAIMUNDO CARREIRO DA SILVA
Presidente do Tribunal de Contas da União**

Assunto: Consulta sobre a interpretação a ser conferida ao inciso I do *caput* do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Com fundamento no art. 264, *caput*, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) submeto à consideração desse Egrégio Tribunal a presente **CONSULTA**, consoante os fatos e razões ora expostos.

2. Preliminarmente, cumpre ressaltar que tendo em vista que a fixação de uma interpretação sobre determinada norma financeira, consoante ora se solicita, tem o condão de eventualmente impactar decisões de ordem econômica, desde já se aponta a **urgência** na tramitação da matéria no âmbito dessa Corte de Contas, em observância ao previsto no art. 159, inciso IV do RITCU.

3. Forte na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, compete ao Ministério da Fazenda (MF) o acompanhamento da conjuntura econômica e, também, entre outros, o trato de matérias atinentes à fiscalização e arrecadação tributárias, nos termos do art. 27, inciso V da aludida Lei.

4. A atuação do Ministério da Fazenda deve se pautar pelos princípios e normas que regem a Administração Pública em geral e a Administração Tributária em especial. Assim, faz-se necessária a observância não apenas à Constituição Federal, mas também ao Código Tributário Nacional e à LRF, além de inúmeras leis ordinárias e legislação infra.

5. No que diz respeito à renúncia fiscal – que, por vezes, se faz necessária como importante instrumento de política econômica – cuidou a LRF de disciplinar a necessidade, em

alguns casos, de observância de medidas compensatórias. Nesse sentido, é possível extrair de seu art. 14:

“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 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.”

6. Não raras vezes, os diversos ministérios que compõem o Poder Executivo encaminham ao Ministério da Fazenda propostas de criação ou de prorrogação de benefícios tributários ligados às políticas públicas desses ministérios. Nas hipóteses onde esses benefícios se refiram a tributos administrados por este Ministério da Fazenda, cabe-lhe averiguar o cumprimento do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - LRF. A regulamentação dessa atividade está contida na Portaria MF nº 453, de 08 de agosto de 2013.

7. A presente consulta circunscreve-se ao inciso I do *caput* do artigo em foco, no sentido de saber se o cumprimento de seu comando pode se dar por intermédio de uma complementação de voto constante do Relatório Final do Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Segundo tal complementação de voto, a compensação à concessão de um determinado benefício fiscal seria mediante correspondente redução da desoneração tributária já prevista no PLOA para uma outra política de benefício fiscal (mas

ambas dentro do mesmo Ministério e referentes ao mesmo tributo), não afetando, portanto, as metas de resultado primário ou nominal previstas na LDO, conforme prevê o art. 14 da LRF.

8. Entende-se factível a concessão de determinado benefício fiscal, condicionando-a à redução da renúncia de receitas de um outro benefício, cuja renúncia já teria sido expressamente prevista na LOA. Acrescente-se ao raciocínio que o benefício cuja renúncia já está expressamente cravada na LOA pode ser limitado por ato discricionário do Presidente da República, uma vez que haveria autorização para tanto em sua lei específica.

9. As dúvidas deste Ministério giram em torno da adequação jurídico-formal de integração à LOA do ato da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), consubstanciada em uma “complementação de voto” do Relatório Final do PLOA e, conseqüentemente, se a referida providência de complementação de voto atende plenamente o inciso I do *caput* do art. 14 da LRF.

10. Em outras palavras, há dúvidas se um ato de “complementação de voto” do Relatório Final do PLOA, não reproduzido no corpo do texto da LOA, possui força normativa para se atestar que a renúncia fiscal que um dado programa enseja foi considerada na estimativa de receita da LOA, na forma do art. 12 da LRF¹, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias.

11. Por outro lado se existente determinação legal de que o valor máximo das deduções fiscais de que cuida uma lei específica seja fixado anualmente pelo Presidente da

¹ Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, parece-nos defensável que o Chefe do Poder Executivo esteja autorizado a fixar um valor menor que o previsto na LOA para os benefícios dessa lei específica e o valor que ultrapassar o fixado em Decreto possa ser utilizado para a compensação da renúncia pertinente à instituição ou prorrogação de um outro benefício, preservando, dessa forma, o equilíbrio das contas ao final do exercício.

12. Diante desse quadro, com fulcro na interpretação finalística, entende-se que se poderá considerar atendido o inc. I do art. 14 da LRF quando forem adotadas as seguintes medidas:

i) anteriormente ou concomitantemente à instituição ou prorrogação de um determinado benefício tributário, quando existente previsão legal específica, a edição de Decreto Presidencial fixando o valor máximo das deduções fiscais autorizadas para os benefícios dessa lei específica;

ii) o benefício fiscal que se quer instituir ou prorrogar seja limitado aos valores restantes desse valor máximo a ser fixado pelo Presidente da República, de acordo com os limites constantes da LOA, neutralizando o impacto fiscal do novo ou prorrogado benefício no ano fiscal em curso;

iii) haja o cálculo da renúncia para o exercício em que o benefício deva iniciar sua vigência e para os dois seguintes;

iv) deve haver previsão expressa na LOA (inclusive em Demonstrativos de Gastos), para o novo ou prorrogado benefício, caso a definição seja pela continuidade da política pública para além do ano em curso.

13. Assim, é a Consulta ora apresentada para solicitar dessa Egrégia Corte de Contas resposta ao seguinte questionamento: **considerando, em uma interpretação finalística do art. 14 da LRF e tendo presente que a clara preocupação da LRF se dá com o equilíbrio financeiro do próprio exercício fiscal, seria possível que o conteúdo de uma**

complementação de voto ao Relatório Final do PLOA servisse como instrumento adequado para a concessão de benefícios tributários no exercício em curso uma vez implementadas as medidas acima destacadas?

14. Eis a Consulta, relativamente à qual se faz necessária uma resposta em **caráter prioritário**, dada a urgência de definições subsequentes por esta Pasta, nos termos acima expostos.

Atenciosamente,

HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES
Ministro de Estado da Fazenda


Fabricio
PGFN

