



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Contencioso Administrativo
Tributário
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

PARECER SEI Nº 17874/2021/ME

PÚBLICO - DOCUMENTO RECLASSIFICADO

PARECER. ATO PREPARATÓRIO. LAI - LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012. ACESSO RESTRITO ATÉ A TOMADA DE DECISÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO.

APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS. RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E O ART. 14 DA LRF. RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E O ART. 113 DO ADCT.

Consulta. Lei nº 14.184, de 14 de julho de 2021. Lei nº 14.193, de 6 de agosto de 2021. Lei Complementar nº 185, de 6 de outubro de 2021. Análise própria de compatibilidade de cada benefício tributário com nosso ordenamento jurídico-tributário. Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Impossibilidade de negação de vigência. Inexistência de norma regulamentadora do § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Processo SEI nº 18220.101726/2021-72

I

1. Por intermédio do Ofício nº 106/2021 - SUTRI/RFB, de 29 de outubro de 2021 (SEI nº 19922492), a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) encaminha à esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), consulta acerca da produção de efeitos jurídicos de normas vetadas por desacordo ao § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como a Lei Complementar nº 185, de 6 de outubro de 2021, a partir da data da publicação de sua promulgação, a despeito de não terem sido atendidas as normas de responsabilidade fiscal, tendo sido encaminhada a consulta a esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários para manifestação.

2. À Coordenação-Geral de Assuntos Tributários cabe a análise apenas quanto a aspectos jurídicos de matéria tributária, da dívida ativa e aduaneira, os quais guardem pertinência com sua competência regimental, nos termos dos artigos 22, 23 e 24 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014.

II

3. A presente manifestação limita-se às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos I e V, c/c art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, de modo que não alcança aspectos não jurídicos, como os de natureza técnica e os ligados à conveniência e à oportunidade.

4. O **cerne da consulta formulada** se refere à suspensão da vigência das normas que concedem benefício tributário pela não adequação ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o § 2º da referida norma condiciona sua vigência ao cumprimento das medidas de compensação.

5. Além do aspecto da vigência dos benefícios, cada um deles tem suas especificidades e características próprias. Para cada benefício tributário cabe uma análise individualizada da compatibilidade com as diversas normas do nosso sistema jurídico, inclusive os aspectos do processo legislativo.

II.1

6. Entre as **medidas citadas como exemplo** para recusa à vigência com base no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, consta o **Projeto de Lei Complementar nº 148/2017** (Projeto de Lei Complementar nº 76/2007, na Câmara dos Deputados), cujo objeto é a **ampliação do território de atuação da SUDENE**, de sorte a abarcar áreas não alcançadas pelos incentivos fiscais ao desenvolvimento regional. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional se manifestou sobre o tema no Parecer SEI nº 8534/2021/ME (SEI nº 16358022 - Processo nº 12100.102535/2021-16), no qual recomendou veto nos seguintes termos:

9. Diante do exposto, quanto à **matéria jurídico-tributária** de competência desta Coordenação-Geral, recomenda-se **veto integral ao PLP nº 148, de 2017**, desde que não comprovada a observância do regime de conformidade fiscal, por violação aos comandos dos arts. 14 da LRF, 113 do ADCT e 125 da LDO 2021.

7. A partir de recomendação do Ministério da Economia, o Presidente da República vetou integralmente o Projeto de Lei Complementar nº 148/2017, consoante Mensagem de veto nº 288, de 22 junho de 2021, a seguir colacionada:

A propositura legislativa alteraria o texto do art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, para incluir Municípios na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene.

Entretanto, em que pese meritória a intenção do legislador, a propositura legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria interesse público, pois acarretaria aumento de despesas primárias ao ampliar a área de atuação da referida Superintendência sem apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a memória de cálculo utilizada para a previsão das despesas a serem geradas com a inclusão de mais de oitenta Municípios àquela área, além de não demonstrar a existência de compatibilidade com o Novo Regime Fiscal (introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016), o que implicaria a violação ao disposto nos art. 15 e art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e no art. 125 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021.

A medida implicaria, ademais, em ampliação de benefícios tributários

que são concedidos às pessoas jurídicas dos Municípios que compõem a área de atuação da Sudene, a exemplo da possibilidade de a pessoa jurídica reinvestir quarenta por cento do valor do imposto sobre a renda devido, acrescido de cinquenta por cento de recursos próprios, prevista no art. 19 da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, e do direito de reduzir setenta e cinco por cento do valor do imposto sobre a renda devido, previsto no art. 1º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, com o conseqüente aumento de renúncia de receitas, em desconformidade com o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Assim, por não ter apresentado a estimativa da renúncia para o ano em curso e para os dois anos subsequentes, além da estimativa de receita constante da Lei Orçamentária Anual, na forma prevista no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e por não ter apresentado as medidas compensatórias necessárias, nem a cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, relativa ao benefício a ser concedido, a propositura legislativa implicaria a violação ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos art. 125, art. 126 e art. 137 da Lei nº 14.116, de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021.

8. Em sessão conjunta realizada no dia 27 de setembro de 2021, o Congresso Nacional rejeitou, nos termos do § 5º do art. 66 da Constituição Federal, o veto total do Presidente da República ao Projeto de Lei Complementar nº 148/2017.

9. Com a rejeição dos vetos presidenciais pelo Congresso, ficou estabelecida a alteração do art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, a qual incluiu novos Municípios dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

10. As normas em análise provocam relevante renúncia de receita, conforme será demonstrado no parágrafo seguinte. Nesse contexto, considerando particularmente ainda o sério problema de déficit fiscal que o país atravessa, ganham especial relevo as normas constitucionais e legais que exigem conformidade fiscal e orçamentária na apresentação de propostas com impacto ou potencial de impacto de redução de receitas. Importante registrar que não houve a apresentação, durante o processo legislativo regular, de impacto orçamentário-financeiro, conforme exigem o art. 113 do ADCT, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 125 da LDO 2021. Tais problemas foram oportunamente indicados no Parecer SEI nº 8534/2021/ME (SEI nº 16358022).

11. O impacto orçamentário e financeiro decorrente da aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 148/2017 foi analisado pela Nota CETAD/Coest nº 113, de 28 de junho de 2021, anterior à derrubada do veto pelo Congresso Nacional, na qual, a partir da nova relação de Municípios descritos no Projeto, foi calculado o percentual médio de redução/isenção do tributo por CNAE Fiscal aplicado às empresas localizadas nos Municípios em questão. A renúncia estimada para o ano de 2021 foi de mais de vinte e sete milhões de reais e para o ano de 2022 quase vinte e nove milhões de reais.

12. Impõe-se registrar que o art. 113 do ADCT parece ter sido dirigido ao Congresso Nacional, no sentido de garantir o controle e equilíbrio das contas públicas, de acordo com o Parecer Conjunto SEI nº 39/2020/ME (SEI nº 8656762):

16. É nesse cenário jurídico que se pretende interpretar o art. 113 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. O referido dispositivo constitucional pode ser dividido em duas partes, sendo que a

primeira parte representa o seu antecedente (A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita) e a segunda parte, o conseqüente (deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro).

17. Por conseguinte, delimitado pelo objeto do presente estudo, discute-se como interpretar a expressão “proposição legislativa”, ou seja, em consonância com o art. 59 da CRFB ou em um sentido mais amplo, a fim de alcançar os atos infralegais praticados pelo Poder Executivo, doravante atos do Poder Executivo.

18. Adotando-se a interpretação literal, a expressão “proposição legislativa” é aquela que resulta de um processo legislativo, tal como inserto no art. 59 da CRFB e, por conta disso, o comando que decorre do art. 113 do ADCT somente se aplicaria aos atos do Poder Executivo que se submetam ao processo legislativo.

19. Acrescido a isso, a partir de uma **interpretação sistemática** do ordenamento jurídico, reporta-se ao art. 3º da recente Emenda Constitucional nº 106, datada de 07 de maio de 2020, que dispensou temporariamente as “proposições legislativas” e os “atos do Poder Executivo” que repercutam benefício de natureza tributária, dos quais decorra renúncia de receita, da observância de regras orçamentárias e financeiras.

20. Com isso, pretende-se evidenciar que o legislador empregou tratamento jurídico diverso para “proposições legislativas” e “atos do Poder Executivo”, o que reforça a compreensão de que a regra disposta no art. 113 do ADCT apenas se destina a proposições legislativas decorrentes do art. 59 da CRFB, ainda que não faça referência expressa a esse dispositivo.

21. Ademais, outro exemplo de que o uso do termo “proposições legislativas” pela Emenda Constitucional nº 95/2016, referiu-se a normas emitidas pelo Poder Legislativo é o § 4º do art. 109, que previu expressamente a aplicação dos comandos descritos no art. 109 do ADCT às proposições legislativas, diferenciando-as de outros atos normativos infralegais.

22. Os dispositivos constitucionais mencionados no parágrafo anterior reforçam a ideia de que o art. 113 do ADCT não se aplica aos atos do Poder Executivo que não se submetem ao processo legislativo, o que leva a crer que o referido dispositivo foi dirigido ao Congresso Nacional.

23. Além da questão terminológica, é preciso interpretar o art. 113 do ADCT à luz do art. 150, § 6º, da Constituição além de outros dispositivos constitucionais que preveem lei específica para criação de despesas. Nesse sentido, para os casos de benefício tributário, importante tipo de renúncia de receita, a concessão de subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou outro benefício somente podem ser autorizadas mediante lei específica, o que demonstra a natural vocação do art. 113 do ADCT se dirigir essencialmente a leis.

24. O entendimento antes exposto é corroborado pela **interpretação histórica**, levando em conta o processo legislativo da Emenda Constitucional nº 95/2016, constante da PEC 241/2016 (Câmara dos Deputados) e da PEC 55/2016 (Senado), mencionado no capítulo referente aos antecedentes históricos do artigo 113 do ADCT. Nesse sentido, transcreve-se a manifestação de José de Ribamar Pereira da Silva e Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt^[12].

“O art. 113 incluído pelo NRF no ADCT **constitucionaliza regra prevista na LRF, mas que praticamente se tornou letra vazia, tendo em vista ser descumprida de forma reiterada no processo**

legislativo concreto.

Agora, **a cobrança dos cálculos quanto ao impacto orçamentário da geração de despesa tem força constitucional dirigida ao Congresso Nacional.** Este Poder deve estabelecer em seus regimentos fase para análise do requisito formal, como condição para deliberação sobre a matéria.

...

Ressalvada a medida provisória, que tem força de lei, nenhuma proposição legislativa cria ou altera despesa ou receita. **Mas claramente o dispositivo se dirige a toda proposição submetida à apreciação do Legislativo tendente a criar ou aumentar despesa obrigatória ou renunciar receitas.**

A MP submete à deliberação do Legislativo normas que já estão produzindo eficácia. Mas mesmo assim, o dispositivo exige que essas proposições sejam acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a sua edição. Não preenchido o requisito, o texto não poderia ser editado ou tramitar validamente em qualquer das Casas Legislativas, ou no Plenário do Congresso Nacional.

O fato de o dispositivo ser insculpido no texto constitucional tem poderoso efeito sobre a observância da norma. O seu **enforcement** tende a ser assumido diretamente pelo Poder Judiciário, o que dificulta a simples interpretação regimental **interna corporis** no sentido de eventualmente desconsiderar a aplicação da norma de procedimento". (Sem destaque no texto original).

25. Tal aceno interpretativo revela que a regra disposta no art. 113 do ADCT nada mais é do que a constitucionalização das regras previstas na LRF, materializando-se como ferramenta constitucional que reforça a necessidade de sua observância e amplia o controle das proposições legislativas que repercutem renúncia de receita no âmbito do Congresso Nacional, conforme será visto adiante.

26. Adotando-se a **interpretação teleológica**, verifica-se que o art. 113 do ADCT visa prestigiar o interesse público, no sentido de garantir o controle e equilíbrio das contas públicas e uma gestão fiscal responsável mediante uma ação planejada e transparente.

13. Em linha com o exposto ao longo do presente parecer, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5816, entendeu que o art. 113 do ADCT estabeleceu requisito formal para a validade de normas, como podemos observar na ementa a seguir colacionada:

Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a

validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o **equilíbrio da atividade financeira do Estado**, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/11/2019, DJe de 25/11/2019)

14. A não elaboração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro de uma proposição legislativa pode ensejar sua inconstitucionalidade, como se percebe no entendimento do Supremo Tribunal Federal. E vale ressaltar que a União já se insurgiu em desfavor de benefício tributário concedido sem o adequado cumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em situação analisada no Parecer SEI Nº 17814/2020/ME (SEI nº 11626360).

15. Ocorre que no Projeto de Lei Complementar nº 148, de 2017, o Congresso Nacional tomou sua decisão final de rejeitar o veto após a elaboração de estimativa pela Nota CETAD/Coest nº 113, de 28 de junho de 2021 (SEI nº 16815197), o que cria a possibilidade de interpretação de que a proposição legislativa foi decidida apenas após a apresentação da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, reduzindo a possibilidade de êxito na discussão de inconstitucionalidade com base no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

16. A controvérsia quanto à inconstitucionalidade da norma com base no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias recomenda que se busquem medidas alternativas para lidar com a desoneração cujas medidas de compensação inexistem, aspecto que será abordado mais à frente em tópico específico sobre o § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.2

17. Quanto à compatibilidade do **Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2021**, proveniente da Medida Provisória nº 1.033, de 2021, convertido na Lei nº 14.184, de 14 de julho de 2021, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional se manifestou sobre o tema no Parecer SEI nº 9774/2021/ME (SEI nº 16813236 - Processo nº 12100.102932/2021-80), no qual recomendou veto jurídico, caso não fosse comprovada a observância do regime de conformidade fiscal, por violação constitucional ao artigo 113 do ADCT, bem como a avaliação da conveniência e da oportunidade da aposição de veto por contrariedade ao interesse público, por violação aos artigos 14 da LRF e 125, 126 e 137 da LDO/2021; nos seguintes termos:

13. Como a vigência dos benefícios de que trata o PLV nº 13, de 2021, é 1º de janeiro de 2022, quanto ao art. 2º e ao inciso IV do caput do art. 4º, conforme art. 5º, o referido Projeto de Lei de Conversão não atende aos comandos dos arts. 14 da LRF, 113 do ADCT e 125, 126 e 137 da LDO 2021, sobretudo pelas seguintes razões: 1) ausência da estimativa da renúncia para o ano em curso e para os dois anos seguintes; 2) ausência de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da LRF, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; 3) ausência de medidas de compensação, para o ano em curso e para os dois anos seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo; e 4) ausência de fixação de prazo de vigência de 05 anos para os referidos benefícios tributários, conforme previsão do art. 137 da LDO.

18. Posteriormente, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, após a

manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio da Nota CETAD/COEST nº 106 (SEI nº 17103700), elaborou estimativa do impacto orçamentário-financeiro negativo da ordem de R\$ 1.189,97 milhões para o ano de 2022, de R\$ 2.576,51 milhões para o ano de 2023 e de R\$ 4.204,17 milhões para o ano de 2024

19. A análise do Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2021, foi reapreciada pela Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário da Fazenda Nacional para recomendação de veto exclusivo por violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no Despacho PGACCAT (SEI nº 17210323), nos seguintes termos:

Em atenção às manifestações constantes no presente Processo, supervenientes ao Parecer CAT/PGACCAT/PGFN 9774/2021, aprovado pela Nota 95 (SEI 17027907), considerando, em especial, o conteúdo da Nota Cosit/Sutri/RFB nº 136/2021 (17062513), da Nota Suana nº 5/2021 (17062522), da Nota 106/2021 RFB CETAD COEST (17103700), da Nota Técnica 32653 (17175980) e da Nota Informativa 20832 (17065161), o presente despacho atualiza a conclusão exarada em referido Parecer (17001672), para recomendar **veto somente aos arts. 6-G, 21-A e 21-C**, acrescidos à Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007 pelo PLV 13/2021 (16766897), **por violação ao art. 113 do ADCT**.

20. O Ministério da Economia pediu veto parcial por contrariedade às regras de responsabilidade fiscal, como podemos perceber no OFÍCIO SEI Nº 329/2021/ME (SEI nº 17221485), cujo teor a seguir colacionamos:

Refiro-me ao OFÍCIO CIRCULAR Nº 71/2021/CGAP/SAAL/SAJ/SG/PR, de 25 de junho de 2021, por intermédio do qual foi solicitada manifestação desta Pasta sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2021 (MP nº 1.033/2021), de autoria do Poder Executivo, que “Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE)”.

A propósito, informo que este Ministério sugere **veto parcial** ao projeto de lei em epígrafe por contrariedade ao interesse público (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.508/2007, conforme alterado pelo art. 1º do PLV; art. 6º-G, art. 21-A e art. 21-C acrescidos à Lei nº 11.508/2007, segundo disposto no art. 2º do PLV), conforme justificativas prestadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio da Nota SEI nº 95/2021/PGFN-ME e do Despacho SEI nº 17210323, pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, por meio do Despacho SEI nº 16869363, pela Secretaria Especial de Fazenda, por meio da Nota Informativa SEI nº 20832/2021/ME, pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, por meio do Ofício nº 548/2021 – Gabinete/RFB, da Nota CETAD/COEST nº 106 (17174016) e da Nota Suana nº 5 (17062522), e pela Assessoria Especial de Relações Institucionais, por meio do Despacho SEI nº 17224737, anexadas por cópias.

21. Ao longo do processo de análise de veto ou sanção do Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2021, identifica-se clara violação a nossa Constituição Federal, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5816, entendeu que o art. 113 do ADCT estabeleceu requisito formal para a validade de normas, permitindo no caso que sejam adotados os trâmites necessários para representação com objetivo de interposição de ação declaratória de inconstitucionalidade.

22. O processo para ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade deve seguir os termos da Portaria AGU nº 364, de 2020, dentre os quais destaca-se a necessidade de demonstração da relevância institucional do pedido, considerando as consequências negativas que a inconstitucionalidade alegada pode acarretar para o prosseguimento de ações, programas e políticas públicas ou outras razões aptas a justificar a medida e a demonstração dos riscos envolvidos, sejam eles econômico-financeiros ou de outra ordem, com quantificação aproximada do impacto decorrente da inconstitucionalidade alegada.

23. Registre-se, por fim, que parece oportuna a avaliação de pedido de medida cautelar, buscando-se conferir maior eficácia e segurança jurídica a eventual resultado da medida judicial, nos termos da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

II.3

24. O **Projeto de Lei nº 5.516, de 2019**, resultou na Lei nº 14.193, de 6 de agosto de 2021, que instituiu a Sociedade Anônima do Futebol e estabeleceu a produção de efeitos de seus dispositivos na data de sua publicação. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional se manifestou sobre o tema no PARECER SEI Nº 10915/2021/ME (17366985), no qual recomendou veto nos seguintes termos:

- a) a edição dos arts. 31 a 33 do projeto pode configurar risco jurídico sob a forma de potencial vulneração ao princípio da igualdade insculpido no art. 150, II, da Constituição Federal;
- b) há fundamento jurídico ao veto dos arts. 26, § 2º; 30 a 32 do projeto por violação ao art. 113 do ADCT, caso não seja apresentada a estimativa de impacto orçamentário e financeiro;
- c) há fundamento ao veto por contrariedade ao interesse público caso o art. 14 da LRF e arts. 125, 126 e 137 da LDO-2021 não sejam atendidos, na hipótese de ser apurada, pelos órgãos com atribuição institucional para tanto, renúncia de receita desacompanhada da devida compensação.

25. A partir das informações prestadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio da Nota SEI nº 109/2021/PGFN-ME, a qual absorveu o Parecer SEI nº 10915/2021/ME, pela Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, por meio da Nota Informativa SEI nº 22870/2021/ME e pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, por meio do Ofício nº 614/2021, o Ministério da Economia pediu veto por contrariedade às regras de responsabilidade fiscal no OFÍCIO SEI Nº 358/2021/ME (SEI nº 17755145).

26. O projeto que resultou na Lei nº 14.193, de 2021, tem clara violação a nossa Constituição Federal, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5816, entendeu que o art. 113 do ADCT estabeleceu requisito formal para a validade de normas, permitindo no caso que sejam adotados os trâmites necessários para representação com objetivo de interposição de ação declaratória de inconstitucionalidade.

27. O processo para ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade deve seguir os termos da Portaria AGU nº 364, de 2020, dentre os quais destaca-se a necessidade de demonstração da relevância institucional do pedido, considerando as consequências negativas que a inconstitucionalidade alegada pode acarretar para o prosseguimento de ações, programas e políticas públicas ou outras razões aptas a justificar a medida e a demonstração dos riscos envolvidos, sejam eles econômico-financeiros ou de outra ordem, com quantificação aproximada do impacto decorrente da inconstitucionalidade alegada.

28. Registre-se, por fim, que parece oportuna a avaliação de pedido de medida

cautelar, buscando-se conferir maior eficácia e segurança jurídica a eventual resultado da medida judicial, nos termos da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

II.4

29. O **principal aspecto da consulta** se relaciona com qualquer benefício tributário que não tenha se adequadado às previsões do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora o § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal indique que o benefício tributário entra em vigor apenas quando as medidas de compensação previstas no inciso II forem adotadas, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional não cabe recomendar que não se aplique a norma posta por não ter se iniciado sua vigência.

30. Devemos ainda registrar que a simples recusa à vigência dos benefícios tributários tem alto potencial de litígio em uma tese com resultados imprevisíveis, ou seja, há risco de que a recusa à aplicação do benefício não seja admitida pelo Poder Judiciário e as derrotas judiciais poderiam representar perdas significativas e elevação dos valores devidos em precatórios judiciais no futuro, o que demanda ponderação no uso do instituto.

31. Existem instrumentos e órgãos apropriados para as providências relacionadas à suspensão da norma, entre os quais destacamos a provocação ao Poder Judiciário. Ainda que exista previsão específica da não vigência dos benefícios no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se pode considerar a norma como autoaplicável, sendo necessária sua regulamentação.

32. Vale ressaltar que a Coordenação-Geral de Assuntos Tributários já teve oportunidade de analisar no Parecer SEI nº 3.589/2020/ME (SEI nº 6980861) e no Parecer SEI nº 15.870/2020/ME (SEI nº 10861822), proposta de norma que tinha como objetivo regulamentar o § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo os parâmetros para sua aplicação. Embora a posição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tenha sido favorável à juridicidade da medida, a norma não foi editada até o momento. Vejamos um trecho do Parecer SEI nº 3.589/2020/ME:

16. Poder-se-ia argumentar na linha de que um decreto não tem o condão de declarar sem aplicação incentivos ou benefícios tributários concedidos por lei em sentido estrito. Mas a defesa de que o referido decreto cuida apenas da aplicação direta do plasmado no § 2º do art. 14 da LRF é forte e contundente. Em primeira e última análise, melhor atende ao interesse público. É importante registrar que em quase duas décadas de existência da LRF não se tem notícias do disciplinamento do § 2º do art. 14 da LRF, providência esta que se traduz em iniciativa republicana e envolta dos princípios que homenageiam a responsabilidade na gestão fiscal.

17. A publicação de um ato conferindo clareza, objetividade e segurança jurídica ao procedimento a ser seguido em caso de inobservância ao § 2º do art. 14 da LRF virá ao encontro da necessidade de se suprir lacunas que atualmente deixam margens de insegurança jurídica quanto aos procedimentos para a plena efetividade do comentado parágrafo.

18. Com a edição do decreto não haverá dúvidas sobre como materializar que incentivos ou benefícios tributários não estarão em vigor até a observância do § 2º do art. 14 da LRF; sobre qual o veículo normativo a plasmar esse comando e o tipo de publicidade a que deve estar adstrito, com o objetivo, sempre, de se privilegiar a transparência; e sobre qual a autoridade competente para a declaração. Em suma, regulamenta-se pontos tormentosos e que precisam de definições, até para que se possa imputar responsabilidades a quem de direito pelo descumprimento da LRF. Em relação aos contribuintes, o decreto

propiciará uma maior segurança jurídica na fruição de incentivos e benefícios tributários.

33. O Presidente da República, com base em competência definida no art. 84, inciso IV da Constituição Federal, editou o Decreto nº 9.682, de 4 de janeiro de 2019, suspendendo a vigência do benefício tributário conferido pela Lei nº 13.799, de 3 de janeiro de 2019, uma vez que a concessão do benefício estava em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, como apontado no Parecer SEI nº 173/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF (SEI nº 1565166). Observamos que no caso referenciado o entendimento foi de que há necessidade de um ato para dar concretude ao disposto no art. 14, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

34. Pode-se observar que o entendimento consolidado no âmbito do Poder Executivo é de que o § 2º, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal demanda a edição de norma para sua aplicabilidade, razão pela qual a Receita Federal do Brasil não poderia, por sua iniciativa, suspender a aplicação de um benefício tributário adequadamente aprovado no Congresso, ainda que ele esteja em desacordo com o art. 14 da LRF.

35. Desse modo, **entende-se que a medida mais apropriada para as situações em que sejam aprovados benefícios tributários conferidos em desacordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal** seria o acionamento do Poder Judiciário, particularmente quando o benefício também estiver em desacordo com nossa Constituição Federal, sem prejuízo de avaliação de outras medidas a depender da situação concreta enfrentada.

III

36. Em face dos argumentos jurídicos expostos ao longo do presente Parecer, com fundamento no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e no art. 28 do Decreto nº 9.745, de 2019, considerando os questionamentos formulados pela Receita Federal, conclui-se que:

- a) cada benefício tributário instituído pelo Congresso Nacional em desacordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal recomenda análise própria de sua compatibilidade com nosso ordenamento jurídico; e
- b) o preceito do § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal que nega vigência aos benefícios tributários não é autoaplicável, demandando edição de norma complementar que viabilize sua execução.

37. À consideração, com proposta de encaminhamento do presente Opinativo à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, em resposta ao Ofício nº 106/2021 - SUTRI/RFB, de 29 de outubro de 2021 (SEI nº 19922492).

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 17874/2021/ME.
2. Submeto à apreciação superior.

RILDO JOSÉ DE SOUZA

Coordenador de Assuntos Tributários

ADRIANO CHIARI DA SILVA

Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI n. 17874/2021/ME
2. Encaminhe-se à Receita Federal do Brasil, em resposta ao Ofício n. 106/2021 - SUTRI/RFB.
3. Considerando que o referido Parecer foi classificado como ato preparatório, de acordo com as regras da LAI, solicita-se à Consulente que, a título de cooperação, informe a esta Coordenação, assim que a decisão for tomada, para fins de reclassificação do Parecer para público.

PAULO JOSÉ LEONESI MALUF

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário

INDEXAÇÃO. CONSULTAS: 4.2 APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA; 13. BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS; 13.1 RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E O ART. 14 DA LRF; 13.3 RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E O ART. 113 DO ADCT.



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 11/10/2022, às 13:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Chiari da Silva, Coordenador(a)-Geral**, em 11/10/2022, às 14:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rildo José de Souza, Coordenador(a)**, em 11/10/2022, às 14:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo José Leonesi Maluf, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 11/10/2022, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **20172599** e o código CRC **73526609**.



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



OFÍCIO Nº 106/2021 - SUTRI/RFB

Brasília, 29 de outubro de 2021

Ao Senhor
Paulo José Leonesi Maluf
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário da Fazenda Nacional
Esplanada dos Ministérios, Bl. P - 8º Andar, Gabinete
70.048-900 Brasília/DF

Assunto: Consulta à PGFN. Normas de Administração Tributária.

Senhor Procurador,

Encaminho a essa douta Procuradoria o Parecer Cosit nº 21, de 21 de outubro de 2021, elaborado pela Coordenação-Geral de Tributação desta Secretaria Especial, com questionamentos acerca de questões relacionadas a interpretação e aplicação do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e dos arts. 125, 126 e 137, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 – LDO (2021).

Atenciosamente,

Assinatura digital

SANDRO DE VARGAS SERPA

Subsecretário de Tributação e Contencioso da Receita Federal

Gabinete do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil
Esplanada dos Ministérios, Ed. Sede do Ministério da Economia, Bl. P, 7º andar, CEP 70048-900 – Brasília-DF
www.rfb.gov.br



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado por DANILO FONSECA ROCHA em 29/10/2021 18:45:00.

Documento autenticado digitalmente por DANILO FONSECA ROCHA em 29/10/2021.

Documento assinado digitalmente por: SANDRO DE VARGAS SERPA em 03/11/2021.

Esta cópia / impressão foi realizada por DANILO FONSECA ROCHA em 03/11/2021.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP03.1121.16135.A485

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

**Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:
0BDF7F309F4616AA2C8CCFBE4CA8511FE5BABDACCB2546A88F5A58D5A294C2CB**



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta Tributária
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários
Serviço de Apoio

DESPACHO

Senhor Coordenador de Assuntos Tributários

A manifestação jurídica elaborada por esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (Parecer 17874 (20172599)) neste processo está classificada como ato preparatório e, conseqüentemente, com acesso restrito até a tomada de decisão, nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação-LAI) e do art. 20, parágrafo único, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Assim sendo, sugere-se que este processo seja encaminhado ao Consulente para manifestar sobre a (in)existência de óbices jurídicos para disponibilização da mesma.

HUGO NÓBREGA CAVALCANTE

Chefe de Serviço de Apoio

Proceda-se, conforme sugerido.

Considerando que a LAI visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação, de acordo com o seu art. 3º, por força do art. 5, XXXIII, da CRFB, a referida manifestação será reclassificada como ato público, caso o **Consulente (RFB)** não faça a referida manifestação no prazo de 30(trinta) dias, a contar deste despacho, uma vez que a publicidade é garantida constitucionalmente no âmbito da Administração Pública (art. 37).

RILDO JOSÉ DE SOUZA

Coordenador de Assuntos Tributários



Documento assinado eletronicamente por **Hugo Nóbrega Cavalcante, Chefe(a) de Serviço**, em 04/05/2023, às 18:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rildo José de Souza, Coordenador(a)**, em 04/05/2023, às 19:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **33361476** e o código CRC **5D924BB9**.

Providência 18220.101726/2021-72

Andre Rocha Nardelli <andre.nardelli@rfb.gov.br>

Qua, 10/05/2023 12:59

Para: RFOC-COSIT-Dileg <RFOC-COSIT-Dileg@rfb.gov.br>

Cc: Jefferson Fleury dos Santos <jefferson.fleury@rfb.gov.br>

Prezados colegas – Dileg, retornei a providência [18220.101726/2021-72](#) para essa divisão.

Com relação ao Despacho [33361476](#) no processo SEI em referência, no qual a Coordenação de Assuntos Tributários (CAT) da PGFN solicita posicionamento da RFB acerca de possível reclassificação do PARECER SEI Nº 17874/2021/ME como ato público, há que se informar que a RFB já se manifestou por meio da Nota Cosit/Sutri/RFB nº 386, de 21 de outubro de 2022 (doc. [29634209](#)), no sentido de que referida manifestação deveria ser reclassificada como ato público, tendo inclusive a CAT/PGFN atendido a solicitação por meio da Nota SEI nº 109/2022/CAT/PGACCAT/PGFN-ME (doc. [29715549](#)).

Diante do exposto, encaminhe-se o SEI em referência para a CAT/PGFN, para prosseguimento.

Atenciosamente,

André Rocha Nardelli

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Coordenador de Contribuições Previdenciárias e Normas Gerais (Copen)

Coordenação-Geral de Tributação

(61) 3412-2934 | andre.nardelli@rfb.gov.br





Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

A página de autenticação não faz parte dos documentos do processo, possuindo assim uma numeração independente.

Documento juntado ao processo em 10/05/2023 13:19:22 por ALESSANDRA RODRIGUES PINTO, servidor habilitado e reconhecido via certificado digital. (CÓPIA SIMPLES)

Histórico de ações sobre o documento:

Esta cópia / impressão foi realizada por RECEITA FEDERAL - PARA USO DO SISTEMA em 10/05/2023.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP10.0523.13221.6X0P

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:

E1CB0711D164A95CFC5F5E5A1234528B22A52D1BC4725E02ED8B91D8F42C172D