



PARECER SEI Nº 3695/2024/MF

Documento público. Ausência de hipóteses que justifique sigilo.

Informações a serem apresentadas ao Tribunal de Contas da União, face a Representação do Senador Ciro Nogueira Lima Filho junto àquela egrégia Corte de Contas, sob alegação de possível irregularidade concernente ao descumprimento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26 de agosto de 2024 (MP nº 1.255/2024), que autorizou a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados. Manifestação pela higidez da MP nº 1.255/2024, tendo em vista sua compatibilidade com o inciso I do art. 14 da LRF, que determinou ao Poder Executivo federal a inclusão da renúncia de receita de que trata a aludida MP na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual a partir do início do período de vigência do benefício, que é 1º de janeiro de 2027. Compatibilidade da MP nº 1.255/2024 com os termos da Lei nº 14.791, de 28 de dezembro de 2023 (LDO 2024).

Medida Provisória nº 1.255, de 26 de agosto de 2024; Lei nº 14.971, de 28 de maio de 2024; Lei nº 14.791, de 28 de dezembro de 2023; Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Processo SEI nº 19995.007676/2024-82

I

1. A Assessoria Especial de Controle Interno do Gabinete do Ministro de Estado da Fazenda (AECI/GMF/MF) encaminha à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) o Ofício 43281/2024 TCU/Seproc (45328748), que trata de oitiva sobre o TC 021.989/2024-9, que por sua vez versa sobre

possível irregularidade concernente ao descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que autorizou a “concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados”.

2. A AECI/GMF/MF esclarece que o Tribunal de Contas da União (TCU) efetuou as seguintes deliberações:

56.1. **deferir a medida cautelar** pleiteada, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, a fim de que o Ministério da Fazenda suspenda a habilitação de pessoas jurídicas ao programa instituído pela MP 1.255 de 26/8/2024 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço;

56.2. determinar a **oitiva** dos **Ministérios da Fazenda**, de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, com fulcro no art. 276, § 3º, do RITCU, para que se manifestem sobre o teor da representação e os indícios de irregularidades descritos neste despacho, em especial quanto:

56.2.1. à existência de memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas de impacto fiscal do benefício tributário instituído pela MP 1.255 de 26/8/2024 (art. 132, § 1º, da LDO 2024);

56.2.2. à existência de declaração formal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil sobre o benefício tributário instituído pela MP 1.255/2024 (art. 132, § 3º, da LDO 2024);

56.2.3. à existência de manifestação sobre compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do benefício tributário instituído pela MP 1.255/2024 por parte do Ministério do Planejamento e Orçamento (art. 133 da LDO 2024);

56.2.4. à aderência do enquadramento da renúncia de receita criada pela MP 1.255/2024 ao disposto no § 4º do art. 132 da LDO 2024, que veda a referência a outras proposições legislativas em tramitação para fins de atendimento ao art. 14 da LRF;

56.2.5. à observância das exigências do art. 142 da LDO 2024 quanto à definição de metas, objetivos e indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário;

56.2.6. à observância do caput do art. 14 da LRF, que exige o atendimento dos dispositivos da LDO quando da criação ou ampliação de benefícios tributários, bem como dos princípios inculpidos no § 1º do art. 1º da LRF e no art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (regime fiscal sustentável);

55.3. determinar a realização das seguintes **diligências**, com fundamento no art. 157 do RITCU:

55.3.1. ao Ministério de Planejamento e Orçamento para que apresente, no prazo de quinze dias, as notas técnicas e outros expedientes eventualmente produzidos para subsidiar o processo de elaboração da minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255 de 26/8/2024, abordando os efeitos fiscais e o cumprimento das normas de finanças públicas, especialmente o art. 14 da LRF, como também aspectos de desenho e formulação da política pública;

55.3.2. à **Secretaria Especial da Receita Federal** para que apresente, no prazo de quinze dias, as seguintes informações/documentação:

55.3.2.1. notas técnicas e outros expedientes que eventualmente tenham sido elaborados para subsidiar o processo de formulação da minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255/2024, com foco nos efeitos fiscais e no cumprimento do art. 14 da LRF;

55.3.2.2. mecanismos de controle a serem adotados para o controle do limite de que trata o art. 2º-A, § 4º da Lei 14.871/2024, incluído pela MP 1255/2024; e

55.3.2.3. impacto fiscal estimado, em bases anuais, entre 2024 e 2031, decorrente da renúncia de receita instituída pela MP 1255/2024;

3. Solicita que a análise da PGFN seja encaminhada à AECI/GMF/MF **até o dia 11 de outubro de 2024**, em conformidade com o disposto no art. 4º, § 1º, da Portaria nº 95, de 23 de março de 2023, do MF, de forma que o órgão tenha tempo hábil para responder ao TCU.

4. É o breve relatório.

II

5. O Processo teve início no TCU, a partir de representação de autoria do Senador da República Ciro Nogueira Lima Filho, sob alegação de possível irregularidade concernente ao descumprimento da Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26 de agosto de 2024 (MP nº 1.255/2024), que autorizou a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados. Os pedidos do Senador foram:

- a) Recebimento da presente Representação e que lhe seja dada a devida tramitação emergencial em face da gravidade dos atos narrados, preenchidos os requisitos previstos no art. 74, § 2º da Constituição Federal e arts. 144 e 234 do Regimento Interno do TCU;
- b) Conhecimento e avaliação se edição do art. 3º da Medida Provisória nº 1.255, de 26 de agosto de 2024, ao anunciar que para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal, o Poder Executivo federal incluirá a renúncia de receita de que trata o caput na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual a partir do início do período de vigência do benefício, ofende o disposto no art. 14, caput, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme jurisprudência deste E. Tribunal de Contas (Acórdão nº 62, de 2020).

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (AudFiscal), nos termos das normas internas da egrégia Corte de Contas, procedeu à análise técnica da representação, de acordo com sua competência, para verificar o cumprimento da LRF e a conformidade da execução orçamentária e financeira, tendo sugerido: a) o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014; b) o indeferimento do pedido de medida cautelar tendo em vista a ausência do pressuposto do *fumus bonis iuris*; c) a realização de diligências, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; e) comunicação ao representante a decisão que vier a ser adotada nos autos; e f) restituição dos autos à AudFiscal, para adoção das providências e análise de mérito.

7. Porém, contrariando recomendação da equipe técnica do TCU, o Ministro Relator Jorge Oliveira concedeu a medida cautelar pleiteada, com base no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, para que o Ministério da Fazenda suspendesse a habilitação de pessoas jurídicas ao programa instituído pela MP nº 1.255, de 2024, até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria. Além disso, também determinou a oitiva de diversos órgãos, para que se manifestassem sobre o teor da representação e os indícios de irregularidades descritos no despacho dele próprio.

8. Ocorre que, neste íterim, a Advocacia-Geral da União (AGU) peticionou nos autos do processo TC 021.989/2024-9, solicitando ao Ministro Relator a reconsideração da medida cautelar por ele deferida, conforme se vê dos termos constantes do despacho do aludido Ministro, abaixo reproduzidos:

12. Nesta data, a Advocacia-Geral da União (AGU) trouxe aos autos petição sucinta em que requer a reconsideração da medida cautelar, com base no argumento de que o pressuposto do *periculum in mora* não estaria presente, pois a habilitação dos interessados carece de regulamentação por decreto “que disporá sobre mecanismos de controle fiscal para respeito ao teto de renúncia estabelecido” (peça 20, p. 2). Além disso, a AGU avançou pontualmente em discussões de mérito sobre o cumprimento do art. 14 da LRF e acrescentou alegação de que a decisão cautelar por mim proferida configura exercício de controle de constitucionalidade por parte deste Tribunal de Contas da União.

13. Juntou-se aos autos, ainda, ofício assinado pelo Secretário Especial de Análise Governamental da Casa Civil, que, em cota simples, afirma que “não haverá habilitação de propostas prévia à edição do Decreto regulamentador da referida MP” (peça 21).

9. Após refutar a alegação do exercício do controle de constitucionalidade e explanar acerca das competências do TCU, o Ministro reconsiderou a decisão que concedeu a medida cautelar, *in verbis*:

25. De todo modo, ainda que fosse, a medida cautelar por mim adotada visou, objetivamente, interromper os atos administrativos tendentes à concessão do benefício até que o Tribunal de Contas da União se pronunciasse sobre o mérito da representação.

26. No entanto, diante da informação trazida aos autos de que não haverá habilitação de beneficiários previamente à edição de decreto regulamentador, entendo que o pressuposto do perigo da demora resta afastado, no momento. Embora essa informação não tenha sido prestada por autoridade competente para se pronunciar em nome da Presidência da República sobre a edição de decretos presidenciais, entendo que há razoável segurança para revogação da medida cautelar, dando-se prosseguimento ao processo com a análise das oitivas e diligências determinadas pelo despacho à peça 9.

27. Cabe alertar, porém, que, havendo risco de que os efeitos do benefício fiscal se concretizem antes de uma avaliação deste Tribunal quanto à regularidade da sua concessão frente ao disposto nas normas de finanças públicas, conforme detalhado no referido despacho, esta decisão poderá ser revista de forma a preservar o interesse público tutelado e evitar eventual dispêndio indevido de recursos públicos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

10. Assim, chegamos ao ACÓRDÃO Nº 2090/2024 – TCU – Plenário, com a seguinte deliberação:

1. Processo nº TC 021.989/2024-9 2.

Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação

3. Interessada: Casa Civil da Presidência da República

4. Unidade: Ministério da Fazenda

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação de autoria do Senador Ciro Nogueira acerca de possível irregularidade concernente ao descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que autorizou a “concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados”.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro no art. 276, caput e § 1º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. revogar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 9 destes autos);

9.2. referendar as medidas acessórias previstas no referido despacho;

9.3. comunicar esta decisão à Casa Civil da Presidência da República, aos destinatários das oitivas e diligências determinadas no despacho de peça 9 e ao representante.

11. As medidas acessórias previstas no despacho do Ministro Relator são as constantes do despacho da AECI/GMF/MF:

56.2. determinar a **oitiva** dos **Ministérios da Fazenda**, de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços com fulcro no art. 276, § 3º, do RITCU, para que se manifestem sobre o teor da representação e os indícios de irregularidades descritos neste despacho, em especial quanto:

56.2.1. à existência de memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas de impacto fiscal do benefício tributário instituído pela MP 1.255 de 26/8/2024 (art. 132, § 1º, da LDO 2024);

56.2.2. à existência de declaração formal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil sobre o benefício tributário instituído pela MP 1.255/2024 (art. 132, § 3º, da LDO 2024);

56.2.3. à existência de manifestação sobre compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do benefício tributário instituído pela MP 1.255/2024 por parte do Ministério do Planejamento e Orçamento (art. 133 da LDO 2024);

56.2.4. à aderência do enquadramento da renúncia de receita criada pela MP 1.255/2024 ao disposto no § 4º do art. 132 da LDO 2024, que veda a referência a outras proposições

legislativas em tramitação para fins de atendimento ao art. 14 da LRF;
56.2.5. à observância das exigências do art. 142 da LDO 2024 quanto à definição de metas, objetivos e indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário;
56.2.6. à observância do caput do art. 14 da LRF, que exige o atendimento dos dispositivos da LDO quando da criação ou ampliação de benefícios tributários, bem como dos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º da LRF e no art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (regime fiscal sustentável);
55.3. determinar a realização das seguintes **diligências**, com fundamento no art. 157 do RITCU:
55.3.1. ao Ministério de Planejamento e Orçamento para que apresente, no prazo de quinze dias, as notas técnicas e outros expedientes eventualmente produzidos para subsidiar o processo de elaboração da minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255 de 26/8/2024, abordando os efeitos fiscais e o cumprimento das normas de finanças públicas, especialmente o art. 14 da LRF, como também aspectos de desenho e formulação da política pública;
55.3.2. à **Secretaria Especial da Receita Federal** para que apresente, no prazo de quinze dias, as seguintes informações/documentação:
55.3.2.1. notas técnicas e outros expedientes que eventualmente tenham sido elaborados para subsidiar o processo de formulação da minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255/2024, com foco nos efeitos fiscais e no cumprimento do art. 14 da LRF;
55.3.2.2. mecanismos de controle a serem adotados para o controle do limite de que trata o art. 2º-A, § 4º da Lei 14.871/2024, incluído pela MP 1255/2024; e
55.3.2.3. impacto fiscal estimado, em bases anuais, entre 2024 e 2031, decorrente da renúncia de receita instituída pela MP 1255/2024;

12. Após a realização de reunião interna no Ministério da Fazenda (MF) entre os órgãos envolvidos, entendeu-se que caberia à PGFN manifestar-se acerca dos itens 56.2.4 (aderência do enquadramento da renúncia de receita criada pela MP 1.255/2024 ao disposto no § 4º do art. 132 da LDO 2024, que veda a referência a outras proposições legislativas em tramitação para fins de atendimento ao art. 14 da LRF); e 56.2.6 (observância do *caput* do art. 14 da LRF, que exige o atendimento dos dispositivos da LDO quando da criação ou ampliação de benefícios tributários, bem como dos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º da LRF e no art. 1º da Lei Complementar 200/2023 - regime fiscal sustentável).

III

O subitem 56.2.6 - "a observância do caput do art. 14 da LRF, que exige o atendimento dos dispositivos da LDO quando da criação ou ampliação de benefícios tributários, bem como dos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º da LRF e no art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (regime fiscal sustentável)".

13. A MP nº 1.255, de 2024, "Alterou a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024, para autorizar a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados". O art. 2-A introduzido na Lei nº 14.871, de 2024, pela MP nº 1.255, de 2024, dispôs que "Sem prejuízo do disposto no art. 2º, o Poder Executivo federal poderá, **por meio de decreto**, autorizar quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos, empregados nas atividades de navegação em cabotagem de petróleo e seus derivados, produzidos no Brasil, conforme índices mínimos de conteúdo local definidos por ato do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, adquiridos a partir da data de publicação do referido decreto, destinados ao ativo imobilizado de pessoa jurídica e sujeitos a desgaste pelo uso, por causas naturais ou por obsolescência normal".

14. Em outras palavras, a MP permitiu que, por **meio de decreto presidencial**, o Poder Executivo federal autorize quotas diferenciadas do benefício tributário da depreciação acelerada para navios-tanque novos, desde que as empresas cumpram os seguintes requisitos em relação aos navios: a) sejam empregados nas atividades de navegação em cabotagem de petróleo e seus derivados; b) sejam produzidos no Brasil. c) atendam a índices mínimos de conteúdo local definidos por ato do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE; d) sejam adquiridos a partir da data de publicação do referido decreto; e) sejam destinados ao ativo imobilizado de pessoa jurídica e sujeitos a desgaste pelo uso, por

causas naturais ou por obsolescência normal.

15. O § 1º do mencionado art. 2-A, estabelece, ainda, duas condições para a fruição do benefício tributário da depreciação acelerada: a) o benefício somente se aplica às aquisições de navios-tanque novos cujos contratos tenham sido celebrados até 31 de dezembro de 2026; e b) os navios-tanque entrem em operação na atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados a partir de 1º de janeiro de 2027.

16. Já o § 6º do citado art. 2-A, reza que "Para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal, o Poder Executivo federal incluirá a renúncia de receita de que trata o *caput* na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual a partir do início do período de vigência do benefício, nos termos do disposto no [art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#)".

17. O texto legal não veicula margem para outra interpretação, a não ser **a de que o benefício somente será usufruído pelos contribuintes em 2027, quando os navios-tanque entrarem em operação na atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados**. A redação legal é expressa nesse sentido. Não há, pois, nenhuma incompatibilidade entre o teor do benefício instituído pela MP nº 1.255, de 2024, e o art. 14 da LRF. Isto, dito de forma bastante simples, porque o desenho do benefício não permite que os contribuintes usufruam do benefício nos anos de 2024, 2025 e 2026. Assim sendo, sob o viés do dispêndio estatal indireto, do gasto tributário, somente a partir do ano de 2027 é que se poderá falar, efetivamente, em renúncia tributária.

O princípio do equilíbrio fiscal e o art. 14 da LRF

18. O objetivo central do art. 14 da LRF é o equilíbrio fiscal. Nessa mesma vertente, a equipe técnica do TCU, a AudFiscal, compreende que o referido artigo "tem o objetivo de garantir a neutralidade fiscal das renúncias de receita, assegurando que sua concessão ou ampliação não comprometa os resultados fiscais". Ambas as assertivas chegam ao mesmo denominador comum, que é o de equilíbrio entre receitas e despesas das contas públicas. É possível entender que "A principal missão do art. 14 da LRF é a de contribuir para que esse equilíbrio se materialize". (CASTILHOS, Núbia Nette Alves Oliveira de. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Renúncias de Receitas Tributárias - uma abordagem conceitual do art. 14 da LRF*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 160).

19. De acordo com Weder de Oliveira, o equilíbrio entre receitas e despesas também pode ser chamado de equilíbrio orçamentário, equilíbrio fiscal ou controle social. Consignando que se trata de tema nada singelo e de conceito complexo (pontos como a definição do período em que o equilíbrio deve ser avaliado; o que se deve incluir na despesa e na receita, fazem parte dessas complexidades), a matéria é nomeada por ele como equilíbrio orçamentário. Mencionando os arts. 166, § 3º, II; 167, VII, 167, IV e 167, V, todos da CF, esclarece que "Em nosso sistema constitucional, a noção primeira de equilíbrio orçamentário é a de que no orçamento anual o total das despesas fixadas seja igual ao das receitas previstas. Esse pressuposto básico se deduz de disposições constitucionais esparsas que partem da mesma ideia fundamental: a concessão de crédito orçamentário (fixação da despesa) deve estar lastreada em fonte de recursos devidamente identificada (previsão da receita)". (OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 371, 372).

20. E aqui, entramos no princípio do equilíbrio fiscal, cravado no § 1º do art. 1º da LRF. Além de vários dispositivos constitucionais de onde pode ser extraída a necessidade de observância do equilíbrio entre receitas e despesas, é com a LRF que o princípio ganha força especial. O art. 1º, § 1º da Lei, estabelece como um dos pressupostos na gestão fiscal "(...) a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas". Em que pese as discussões sobre não estar explícito na Constituição Federal, o equilíbrio fiscal é norma prevista em lei complementar. Não é apenas um princípio programático, é direito positivo.

21. De acordo com Marcus Abraham, o equilíbrio das contas públicas é considerado a "regra de ouro" da Lei de Responsabilidade Fiscal, "um dos principais postulados da LRF, e representa uma relação balanceada entre meios e fins para que o Estado possa dispor de recursos necessários e suficientes à realização da sua atividade, não caracterizando uma equação matemática rígida, em que a diferença numérica entre o montante de receitas e de despesas deva ser sempre igual a zero, mas sim uma equação

que contenha valores estáveis e equilibrados, a fim de permitir a identificação dos recursos necessários à realização dos gastos". (ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 25 e 101).

22. Nessa toada, a LRF prevê vários mecanismos para garantir esse equilíbrio e, dentre eles, estão condições rígidas para a renúncia de receitas, conforme reza o art. 14 da LRF. A doutrina relaciona o art. 14 da LRF como um dos instrumentos de observância obrigatória na busca pelo equilíbrio fiscal, na vertente da receita pública.

23. No paradigmático Acórdão 747/2010, o TCU já alertava para essa "missão", ou profunda simbiose do art. 14 da LRF com o equilíbrio fiscal, quando aduziu que o tratamento de renúncia de receita como gasto, conforme o faz o DGT, está em consonância com o espírito que orientou o legislador na elaboração da LRF, que foi o de equilíbrio fiscal, uma vez que este "(...) pode ser afetado tanto pela realização de despesas de forma pouco parcimoniosa quanto pela renúncia ilimitada de receitas". (CASTILHOS, Núbia Nette Alves Oliveira de. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Renúncias de Receitas Tributárias - uma abordagem conceitual do art. 14 da LRF. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 163).

24. Feita esta introdução sobre a importância do princípio do equilíbrio fiscal, inclusive como um dos pressupostos de uma gestão fiscal responsável, cabe avaliar se o caso concreto em discussão afrontou ou não o aludido princípio e, conseqüentemente, se incorreu ou não em uma gestão fiscal irresponsável. A resposta para ambas as questões é negativa, como se passará a demonstrar.

O art. 14 da LRF, a LDO e a MP nº 1.255, de 2024

25. O *caput* do art. 14 da LRF reza que 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 condições dispostas nos incisos I ou II.

26. A obrigatoriedade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro foi constitucionalizada por intermédio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC nº 95, de 2016) que introduziu o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). *Ocaput* do art. 14 da LRF traz essa necessidade de estimativa *para o exercício em que o benefício deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes*. A MP nº 1.255, de 2024, por sua vez, estabelece um teto para a renúncia fiscal que institui, o qual, muito embora não seja um mecanismo comum de estimativa de impacto, ele é muito mais conservador e eficaz do que a tradicional estimativa do impacto, que como o próprio nome já diz, **é apenas uma estimativa. O teto seria, pois, a própria estimativa, mas com força de elemento limitador do gasto.**

27. O estabelecimento, na própria Lei de criação do benefício, de teto para o gasto tributário respectivo, permite o controle desse gasto de forma mais eficaz e efetiva do que a simples estimativa de gasto, porque esse teto previsto é o limite que será aceito para o gasto tributário, durante todo o período de sua vigência. Logo, ele já faz as vezes da estimativa do impacto no ano em que o benefício deva entrar em vigência e nos dois seguintes. Juridicamente, esse mecanismo não afronta a LRF, ao contrário, fortalece os seus termos, porque impõe limites e pressupõe a criação de controles para o gasto tributário.

28. Na sequência, o texto do *caput* do art. 14 da LRF aduz a necessidade de atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Sobre o ponto, é possível compreender que o comando remete à observância aos dispositivos da LDO 2024, Lei nº 14.791, de 2023, que aludem às alterações na legislação tributária, os quais foram todos atendidos quando da edição da MP nº 1.255, de 2024, como demonstraremos a seguir.

29. Quanto ao art. 132 da LDO 2024, nos termos já esclarecidos, a fixação de teto para o gasto tributário (R\$ 1,6 bilhão entre 2027 e 2031) é muito mais eficaz do que meras estimativas de impacto orçamentário-financeiro e detalhamento de memória de cálculo de estimativa, porque, na essência, configura providência ainda mais conservadora que estas. Como se trata de instrumento novo, é natural

que sobre ele parem discussões e dúvidas iniciais, mas que, se sopesadas ante disposições legais que conferem benefícios tributários sem limites, não se sustentam.

30. Acerca da aderência da renúncia de receita criada pela MP nº 1.255, de 2024, ao disposto no § 4º do art. 132 da LDO 2024, o assunto será melhor desenvolvido em tópico específico, conforme veremos a partir do item 57 do presente, onde demonstraremos as razões pelas quais não há que se falar em descumprimento do dispositivo.

31. Sobre o atendimento ao disposto nos incisos I ou II do art. 14 da LRF, preliminarmente, é fundamental que se resgate o fato de que não restam dúvidas que o art. 14 da LRF estabeleceu **duas condições alternativas** para o cumprimento de seus termos: a) a consideração da renúncia na estimativa da LOA, na forma do art. 12 da LRF, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO (Inciso I, também chamada de condição básica); **ou** b) medida de compensação, consubstanciada em aumento de receitas tributárias (inciso II, também chamada de medida alternativa). O próprio TCU já pacificou o entendimento de que ambas as medidas são alternativas e que não se deve partir do entendimento de que o inciso I do art. 14 da LRF não pode ser aplicado. É o que se vê de forma indene de arestas, nos termos do Acórdão TCU nº 2692/2021-Plenário, em sessão realizada em 17 de novembro de 2021:

Observadas as condições do caput do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 14, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, **se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual.** (Grifos nossos).

32. De acordo com a doutrina, "Releva asseverar que a condição do inciso I, ou condição básica, é aquela que foi priorizada pelo legislador como principal, uma vez que ela tem o efeito de situar no Congresso Nacional e para o momento das discussões sobre a LOA, a tomada de decisões sobre a concessão de incentivos e benefícios tributários". (CASTILHOS, Núbia Nette Alves Oliveira de. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Renúncias de Receitas Tributárias - uma abordagem conceitual do art. 14 da LRF. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 197).

33. O ponto de diferenciação do gasto tributário versado na MP nº 1.255, de 2024, é que ele ainda não foi considerado na LOA 2024 porque ele não enseja fruição de benefício em 2024, tampouco em 2025 ou 2026. Mas, em razão de não configurar a fruição de benefício antes de 2027, a MP nº 1.255, de 2024, atrairia a necessidade de atendimento ao inciso II do art. 14 da LRF? A resposta é categoricamente negativa, porque isso significa, novamente, anular o inciso I do art. 14 da LRF, além de impor um ônus desnecessário aos contribuintes em geral.

34. O PLOA 2027, que será encaminhado ao Congresso Nacional (CN) em 2026, portanto, dentro do atual mandato do Poder Executivo, é o instrumento adequado para a consideração dessa renúncia. Vale lembrar que estamos falando do PLOA 2026, cujo encaminhamento ao CN ainda é de responsabilidade do atual mandato do Poder Executivo Federal, não existindo, portanto, nenhum extrapolação de competências do Presidente da República, inclusive, porque o ciclo constitucional de vigência das leis orçamentárias pressupõe que no primeiro ano de mandato do Presidente da República, ele governe a partir de proposta orçamentária enviada ao Congresso Nacional no último ano de mandato do Presidente anterior.

35. Não há lógica e não há racionalidade, tampouco dispositivo legal, para que se considere a renúncia em questão nos PLOAs de 2025 ou 2026, já que o benefício só produzirá efeitos em 2027. Da mesma forma, não há lógica ou racionalidade, nem determinação legal, para que se exija, neste momento, a condição alternativa do inciso II do art. 14 da LRF, qual seja, o aumento de tributos, condição mais gravosa ao conjunto de contribuintes do País. Exigir a implementação do inciso II do art. 14 da LRF para compensar o gasto tributário em tela, significaria impedir a utilização do inciso I do art. 14 da LRF, raciocínio já há muito condenado pela doutrina, pela PGFN, por intermédio do Parecer SEI nº

36. Corrobora esse raciocínio a cuidadosa análise procedida pela equipe técnica do TCU (AudFiscal), acerca da Representação do Senador Ciro Nogueira:

18. Outro aspecto relevante da compensação orçamentária a que alude o art. 14, I da LRF é a necessidade de conciliar o cronograma inerente ao ciclo orçamentário com o prazo dos efeitos fiscais. Nesse contexto, podem ser analisados três cenários distintos em relação ao início dos efeitos fiscais de uma renúncia de receita:

19. **Primeiro cenário:** O efeito fiscal se inicia em um exercício fiscal cuja lei orçamentária anual ainda se encontra em fase de elaboração. Nesse caso, a renúncia deve ser incorporada durante a formulação do PLOA, seja na etapa conduzida pelo Executivo, seja na etapa de discussão do texto pelo Congresso Nacional.

20. **Segundo cenário:** A renúncia tem efeito fiscal em um ano para o qual a LOA já foi aprovada. Nesse caso, a única forma de absorver o impacto fiscal e assegurar sua neutralidade diante das metas de resultado primário é por meio das medidas compensatórias arroladas no inc. II do art. 14 da LRF, já que a acomodação da renúncia no âmbito do processo orçamentário não é mais possível.

21. **Terceiro cenário: A renúncia terá efeitos em um ano para o qual o PLOA ainda não teve sua elaboração iniciada. Neste caso, não é possível incluir o impacto da renúncia de forma ex-ante na LOA, por não existir ainda o respectivo projeto. A MP 1.255/2024 se insere nesta hipótese, visto que os efeitos fiscais se iniciam em 2027.**

22. No terceiro cenário, caso a renúncia seja aprovada, seu efeito será automaticamente incluído nas receitas previstas no PLOA dos anos seguintes. Essa conclusão assume o pleno cumprimento do art. 12 da LRF, o qual estabelece que as projeções de receita devem considerar os impactos de alterações legislativas, variações de índices de preços, crescimento econômico ou qualquer outro fator relevante.

23. Nesta terceira situação, seria possível duas interpretações: 1) que a renúncia com efeitos em orçamentos futuros poderia ser considerada implicitamente adequada ante a hipótese do art. 14, inc. I, da LRF; ou 2) que tais renúncias precisariam necessariamente ser compensadas por aumento de receita tributária, na forma do art. 14, inc. II, da LRF. 24. Pode-se argumentar que a primeira interpretação facilita a aprovação de renúncias sem o devido planejamento, já que bastaria adiar seus efeitos fiscais para garantir a aprovação. Politicamente, a inclusão diferida no orçamento tende a encontrar menos resistências do que incorporar a medida durante a fase de elaboração do PLOA, seja no Executivo ou no Congresso.

25. **Por outro lado, a segunda interpretação incorre no risco de extrapolar a literalidade do art. 14 da LRF, ao excluir a aplicação do inciso I para as renúncias com efeito diferido. Além disso, essa interpretação limita as opções de contrapartidas fiscais, uma vez que o espaço fiscal para acomodar a renúncia no orçamento futuro não poderia mais ser criado, por exemplo, por medidas não tributárias ou por revisão em despesas. Como já mencionado, a incorporação da renúncia no orçamento oferece ao governo um leque mais amplo de alternativas para compensar os efeitos fiscais, cuja qualidade do uso depende da aplicação de outras normas e princípios do direito financeiro.**

26. Outra nuance relevante dessa discussão interpretativa, talvez a mais significativa, refere-se ao reflexo dessa interpretação em renúncias comuns, que podem ter seus efeitos iniciais inseridos no PLOA, mas que também apresentam efeitos em anos vindouros. Essa seria uma situação de uma renúncia com efeitos plurianuais enquadrada no segundo cenário descrito anteriormente, situação comum entre diversos benefícios tributários.

27. Observa-se que, nesses casos, quando se adota a hipótese de inclusão no orçamento, ela ocorre de modo explícito apenas no primeiro ano. Nos anos seguintes, a adequação assume uma forma tácita, com a inclusão automática das renúncias nos PLOAs posteriores, prática que, até o momento, não tem gerado controvérsias. Caso a interpretação proposta pelo representante fosse aplicada de maneira rigorosa, todas as renúncias poderiam adotar a compensação orçamentária apenas no ano em que o projeto de orçamento estivesse em discussão, sendo necessário aumentar a receita tributária em todos os anos subsequentes em que houvesse impacto fiscal.

28. Desta forma, alcançar a melhor interpretação para renúncias cujos efeitos, parcialmente ou em sua totalidade, recaiam em anos para os quais não haja orçamento aprovado ou em elaboração, necessitaria de maior maturação no âmbito da Corte de Contas ou de um tratamento mais específico nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) ou em outras normas regulamentadoras. **Não é uma decorrência direta e imediata da LRF postular que os efeitos**

em orçamentos futuros (a elaborar) são impedidos de adotar a contrapartida fiscal de que trata o art. 14, inc. I, da LRF. (Grifos nossos).

37. Ratificamos o posicionamento da AudFiscal do TCU, quando inclui o benefício da MP nº 1.255, de 2024, no terceiro cenário por eles traçado, porque "caso a renúncia seja aprovada, seu efeito será automaticamente incluído nas receitas previstas no PLOA dos anos seguintes. Essa conclusão assume o pleno cumprimento do art. 12 da LRF, o qual estabelece que as projeções de receita devem considerar os impactos de alterações legislativas, variações de índices de preços, crescimento econômico ou qualquer outro fator relevante", situação em que a renúncia diferida poderia ser considerada implicitamente adequada à hipótese do art. 14, inc. I, da LRF.

38. Cuida-se de um gasto tributário instituído, mas cuja autorização para o gozo a própria MP já determinou que será apenas em 2027. Assim, entendemos que esta autorização está implicitamente contida no inciso I do mencionado art. 14 da LRF. É preciso ter presente que é impossível que as leis prevejam expressamente todas as situações que surgem no mundo concreto, cabendo aos intérpretes e aos aplicadores analisar se há alguma afronta ao conjunto da lei em discussão, sobretudo aos seus princípios norteadores. A análise da MP nº 1.255, de 2024, demonstra que não há afronta, seja direta, ou indireta, à LRF.

39. Ademais, é possível extrair essa interpretação do trecho transcrito do Acórdão TCU nº 2692/2021-Plenário, quando a egrégia Corte de Contas dá por cumprido o art. 14 da LRF se houver a observância de seu inciso I, não se exigindo as medidas de compensação de seu inciso II, **se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual** (Grifos nossos). A respectiva LOA, no caso da MP nº 1.255, de 2024, é a LOA de 2027, quando o benefício poderá ser gozado.

40. Quanto à afirmação da AudFiscal do TCU de que a renúncia diferida "facilitaria a aprovação de renúncias sem o devido planejamento, já que bastaria adiar seus efeitos fiscais para garantir a aprovação", e de que "politicamente, a inclusão diferida no orçamento tende a encontrar menos resistências do que incorporar a medida durante a fase de elaboração do PLOA, seja no Executivo ou no Congresso!", entendemos o contrário, porque se não houver a inclusão da renúncia no orçamento de 2027, não restará ao Executivo federal outra alternativa a não ser editar alguma medida de compensação prevista no inciso II do art. 14 da LRF, o que configurará enorme custo político para o Chefe do referido Poder.

41. Outro ponto muito importante levantado pela AudFiscal do TCU, refere-se a situações de renúncias "que podem ter seus efeitos iniciais inseridos no PLOA, mas que também apresentam efeitos em anos vindouros. Essa seria uma situação de uma renúncia com efeitos plurianuais enquadrada no segundo cenário descrito anteriormente, situação comum entre diversos benefícios tributários". O segundo cenário descrito pela equipe técnica do TCU é aquele em que "A renúncia tem efeito fiscal em um ano para o qual a LOA já foi aprovada. Nesse caso, a única forma de absorver o impacto fiscal e assegurar sua neutralidade diante das metas de resultado primário é por meio das medidas compensatórias arroladas no inc. II do art. 14 da LRF, já que a acomodação da renúncia no âmbito do processo orçamentário não é mais possível."

42. Apenas para o ano em que o benefício entrou em vigência e não havia PLOA em discussão, mas LOA já aprovada, é que haveria necessidade de medidas de compensação do inciso II do art. 14 da LRF. Para os anos seguintes ao que o benefício entrou em vigência, a renúncia respectiva deverá estar prevista na LOA. Há inúmeros gastos tributários instituídos a partir dessa lógica de cumprimento do art. 14 da LRF. Como bem pontuou a AudFiscal do TCU, "Caso a interpretação proposta pelo representante fosse aplicada de maneira rigorosa, todas as renúncias poderiam adotar a compensação orçamentária apenas no ano em que o projeto de orçamento estivesse em discussão, sendo necessário aumentar a receita tributária em todos os anos subsequentes em que houvesse impacto fiscal". Este raciocínio inverteria a lógica até então aplicada ao art. 14 da LRF, fazendo letra morta de seus termos à luz do princípio do equilíbrio fiscal, notadamente jogando por terra o seu inciso I, que é justamente a condição básica.

43. Mais uma vez, citamos o Acórdão TCU nº 747/2010, que entendeu pela possibilidade de utilização conjugada dos incisos I e II do art. 14 da LRF, quando aduziu que "Entende-se ser razoável que, para as renúncias instituídas com base no inciso II, isto é, sem que haja previsão na LOA, o mesmo

mecanismo pode ser aplicado, ou seja, as medidas de compensação devem vigor no exercício em que as renúncias entrarem em vigor e, nos demais exercícios, a sua consideração na previsão das receitas orçamentárias constitui a garantia de que as renúncias não afetarão as metas fiscais".

44. Eventual sensibilidade quanto a esta interpretação, a qual trazemos à baila apenas a título de argumentação, residiria no fato de que o inciso II do art. 14 da LRF dispõe que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário do qual decorra renúncia de receitas deve 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.

45. O *caput* do art. 14 reza que "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 (...)**". O texto alude, portanto a três exercícios. Mas não se pode esquecer que é a estimativa de impacto orçamentário-financeiro que deve ser feita para três exercícios. Interpretar que o inciso II do art. 14 da LRF também exige que a compensação do gasto tributário (aumento de tributo) englobe os três exercícios é ir além do que diz expressamente a LRF e, de novo, fazer letra morta do inciso I. A doutrina corrobora este entendimento (CASTILHOS, Núbia Nette Alves Oliveira de. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Renúncias de Receitas Tributárias - uma abordagem conceitual do art. 14 da LRF. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 163):

Todavia, o *caput* do artigo não exige que seja atendida **apenas uma** das condições, mas **pelo menos uma** das seguintes condições. Logo, se é "pelo menos", significa que podem ser as duas condições, legitimando a conjugação dos incisos I e II, para o atendimento ao art. 14 da LRF. Não há lógica em ter que instituir alguma das medidas do inciso II, mais penosas aos contribuintes não contemplados com o gasto tributário, para todo o período de 3 (três) anos, quando se poderia optar por instituí-las para vigor apenas no ano em que a renúncia começar a vigor e, para os 2 (dois) anos seguintes, fazer a previsão na lei orçamentária.

46. Do Acórdão TCU nº 253/2016, item 9.2.2, também é possível extrair a compreensão pela possibilidade de conjugação dos incisos I e II do art. 14 da LRF. A assertiva é importante, esclareça-se, porque se for aplicado o raciocínio levantado pelo representante, Senador Ciro Nogueira, tal possibilidade restará fulminada, indo na contramão do entendimento até então praticado pelo TCU e que muito bem recepciona o espírito da LRF.

47. Em suma, uma interpretação jurídica prene de razoabilidade, que considera o todo da LRF, só pode ser no sentido de que quando o ato normativo apenas cria o gasto, mas ele ocorrerá, efetivamente, não no momento da sua criação, mas em momento posterior, no exercício seguinte, ou, como no caso em questão, a partir de três exercícios seguintes (2027), pelo desenho da própria política pública que se pretende implementar, pode ser utilizado o inciso I do art. 14 da LRF, porque, decididamente, não há afronta ao princípio do equilíbrio fiscal. Esse gasto deverá ser incluído no DGT e considerado na estimativa de receitas da LOA de 2027, ano em que o benefício começará a ser usufruído pelos contribuintes, e seguintes.

48. Claro, se não houver a previsão da renúncia em questão no PLOA 2027, a compensação do inciso II do art. 14 da LRF deverá ser implementada, sob pena, aí sim, de desequilíbrio fiscal. De novo, a medida não traz impacto entre 2024 e 2031, mas a partir de 2027, quando o benefício poderá ser usufruído. E o impacto é o teto estabelecido na própria MP.

49. O art. 142 da LDO 2024, também foi plenamente atendido: a) há limitação do benefício em cinco anos, nos termos do § 4º do art. 2-A introduzido na Lei nº 14.871, de 2024, pela da MP nº 1.255, de 2024 ("§ 4º A renúncia fiscal decorrente da depreciação acelerada de que trata este artigo estará limitada a R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais e terá vigência a partir de 1º de janeiro de 2027 até 31 de dezembro de 2031."); b) a metas e os objetivos da medida constam expressamente da Exposição de Motivos da MP nº 1.255, de 2024 e das notas técnicas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, citadas no Parecer SEI Nº 3198/2024/MF e c) o órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos já está plasmado no art. 4º da Lei nº 14.871, de 2024 ("Art. 4º É designado o

Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços como órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício de que trata esta Lei, em atendimento ao disposto no [inciso III do caput do art. 143 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022](#)"), porque não houve alteração da Lei nº 14.871, de 2024, nesta parte, pela MP nº 1.255, de 2024.

Outros princípios do art. 1º, § 1º da LRF e da LC nº 200, de 2023

50. Marcus Abraham, chama de postulados da LRF o que são, em verdade, os princípios dispostos no § 1º do art. 1º da LRF, que a representação insistiu em afirmar que foram desrespeitados pela MP nº 1.255, de 2024:

O § 1º do art. 1º é de fundamental importância na LRF, uma vez que ele apresenta a definição ampla e detalhada do que se entende por responsabilidade na gestão fiscal e de todo escopo da LRF.

Extraímos desse dispositivo que o foco da LRF é a gestão fiscal responsável, efetivada a partir dos seguintes parâmetros: a) planejamento; b) transparência; c) prevenção de riscos e correção de desvios; d) equilíbrio das contas públicas; e) cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas; f) fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas.

51. O princípio do planejamento aparece na LRF "para reforçar o papel das leis orçamentárias como instrumento de planejamento global, aproximando as atividades de programação e execução dos gastos públicos ao estabelecer metas fiscais e dispor sobre mecanismos para seu acompanhamento periódico". (ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 100). Instituir um gasto tributário, mas permitir que ele seja usufruído apenas em exercício futuro e, na situação da MP nº 1.255, de 2024, apenas a partir de três exercícios futuros, em nada fere o princípio do planejamento. Ao contrário, a medida está de acordo com o art. 14 da LRF, porque será considerada pelo Poder Executivo federal no PLOA de 2027. Se, por uma eventualidade, o Congresso Nacional não fizer constar da LOA de 2027, caberá ao Executivo editar as medidas de compensação do inciso II do art. 14 da LRF.

52. O princípio da transparência objetiva permitir à sociedade acompanhar o processo de arrecadação e assunção de despesas pelo Poder Público. Ele está sendo devidamente respeitado a partir dos termos da Exposição de Motivos da MP nº 1.255, de 2024, e das notas técnicas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, que demonstraram os objetivos e as metas esperados, como antes referido. Além disso, os contribuintes e os órgãos de controle também poderão acompanhar a inserção da renúncia no PLOA 2027 e demais desdobramentos, para ver se é o caso de exigir do Poder Executivo federal o cumprimento do inciso II do art. 14 da LRF.

53. Sobre o princípio da prevenção de riscos e correção de desvios, Marcus Abraham anota que "são medidas que se apresentam ao longo de todo o processo financeiro, destinadas a identificar os fatos que possam impactar os resultados fiscais estabelecidos para o período, mantendo-se a estabilidade e o equilíbrio nas cotas públicas". A compensação do inciso II do art. 14 da LRF é um dos mecanismos citados pelo autor para a consecução desse princípio, obviamente que quando cabível. Todavia, por tudo o que já foi exposto, não é o caso de aplicação deste dispositivo, neste momento, ao menos. (ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 100 e 101):

54. No que concerne ao equilíbrio das contas públicas e à fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas, os princípios já foram exaustivamente esmiuçados acima, cujos termos ora ratificamos para registrar que a MP nº 1.255, de 2024, nem de longe, afronta tais princípios.

55. Sobre o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas, esse princípio conversa com "a concretização do planejamento orçamentário, e realiza a aproximação entre a programação e a execução (...). (ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 103). Este importante princípio será cumprido quando do início da vigência do benefício da depreciação acelerada para os navios-tanque, que é janeiro de 2027. Não há que se falar em

cumprimento de metas relativas aos anos de 2024, 2025 e 2026, relativamente à MP nº 1.255, de 2024, porque não haverá a fruição do benefícios nesses anos. Como os orçamentos anuais irão incorporar a renúncia, as metas fiscais dos orçamentos a partir de 2027 irão considerar os efeitos da MP.

A aderência do enquadramento da renúncia de receita criada pela MP 1.255/2024 ao disposto no § 4º do art. 132 da LDO 2024

56. Passemos ao item 56.2.4 das medidas acessórias previstas no despacho do Ministro Relator e constante do despacho da AECI/GMF/MF, qual seja a aderência do enquadramento da renúncia de receita criada pela MP 1.255/2024 ao disposto no § 4º do art. 132 da LDO 2024, que exige que as medidas de compensação devem integrar a proposição legislativa, e para tanto veda a referência a outras proposições legislativas em tramitação para fins de atendimento ao art. 14 da LRF. A literalidade da LDO e o desenho da MP nº 1.255, de 2024, já conferem a resposta negativa para a afirmação de descumprimento do mencionado dispositivo da LDO.

57. O § 4º do art. 132 é aplicável nas hipóteses em que o equilíbrio fiscal determinado pelo art. 14 da LRF é concretizado pela adoção de medidas de compensação do inciso II, não tendo sido esta a opção adotada pelo ato normativo sob análise, cuja conformidade fiscal se dá pelo cumprimento ao inciso I do art. 14, ou seja, inclusão na Lei Orçamentária, como já explicitado no tópico anterior.

58. Além disso, é juridicamente impossível entender que o PLOA 2027 é uma proposição legislativa em tramitação, porque esse projeto de Lei Orçamentária, efetivamente, só existirá em 2026, quando poderá ser referenciado como "proposição legislativa em tramitação", quando for enviado ao Congresso Nacional.

59. Esse comando da LDO não se aplica ao desenho do gasto tributário da MP nº 1.255, de 2024, o que nos leva ao racional de que, por consequência, obviamente, ele não foi infringido. A inexistência de afronta ao § 4º do art. 132 da LDO 2024, apoia-se em toda a lógica do benefício, conforme argumentos já expendidos na presente informação, apresentada a esta respeitável Corte de Contas. Como não se trata de observância do inciso II do art. 14 da LRF, não há sequer que se falar em proposições legislativas em tramitação, porque inaplicável quando o cumprimento do art. 14 da LRF se der pela observância de seu inciso I, como é o caso.

60. Finalmente, vale ratificar o quanto aduzido pela AudFiscal do TCU acerca da utilização de precedente inapropriado, Acórdão TCU nº 62/2019, na concessão da cautelar revogada pelo Ministro Jorge Oliveira:

Por fim, em relação ao Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, mencionado pelo representante como jurisprudência para questionar a validade da MP frente ao art. 14 da LRF, é importante esclarecer que **a renúncia analisada naquele acórdão tinha características distintas. Na ocasião, a renúncia gerou efeitos fiscais já em 2019, ano em que a LOA já estava aprovada. Além disso, não havia comprovação de que a renúncia havia sido considerada na previsão de receitas da LOA 2019.** Tentou-se corrigir essas deficiências por meio do Decreto 9.682/2019, expediente que recebeu contestações por não ser o instrumento adequado para resguardar o cumprimento da LRF. **Em suma, há características distintas entre a situação avaliada no Acórdão 62/2020-TCU-Plenário e o caso trazido pelo representante, razão pela qual não é possível estender as conclusões daquele acórdão ao caso em tela.**

61. Pelas razões acima transcritas, solicita-se a desconsideração do aludido precedente na apreciação do caso em voga.

IV

62. Em conclusão, o gasto tributário versado na MP nº 1.255, de 2024, está em consonância com o art. 113 do ADCT, com os arts 1º e 14 da LRF e com a LDO 2024, sobretudo porque:

62.1. A MP nº 1.255, de 2024, apenas autorizou a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados, contudo, o início da fruição do referido benefício não será em 2024, tampouco em 2025 ou 2026, mas tão-somente a partir de 1º de janeiro de 2027.

62.2. Não há razoabilidade e tampouco determinação legal para que se considere a renúncia em questão nos PLOAs de 2025 ou 2026, já que o benefício só produzirá efeitos em 2027. Da mesma forma, não há razoabilidade nem determinação legal, para que se exija, neste momento, a condição alternativa do inciso II do art. 14 da LRF, qual seja, o aumento de tributos, condição mais gravosa ao conjunto de contribuintes do País. Exigir a implementação do inciso II do art. 14 da LRF para compensar o gasto tributário em tela, significaria impedir a utilização do inciso I do art. 14 da LRF, raciocínio já há muito condenado pela doutrina, pela PGFN, por intermédio do Parecer SEI nº 589/2021/ME, e pelo próprio TCU, via Acórdão nº 2692/2021-Plenário.

62.3. O PLOA 2027, que será encaminhado ao Congresso Nacional em 2026, portanto, dentro do atual mandato do Poder Executivo, é o instrumento adequado para a consideração dessa renúncia. Como o PLOA 2027 deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional em 2026, não existe nenhum extrapolamento de competências do Presidente da República quanto à renúncia diferida em questão, inclusive, porque o ciclo constitucional de vigência das leis orçamentárias pressupõe que no primeiro ano de mandato do Presidente da República, ele governe a partir de proposta orçamentária enviada ao Congresso Nacional no último ano de mandato do Presidente anterior.

62.4. Não há ausência de estimativas do impacto orçamentário-financeiro relativamente à MP nº 1.255, de 2024, mas o estabelecimento, na própria MP, de um teto, um limite máximo para o gasto tributário, que significa, na prática, a criação de um instrumento muito mais eficaz e efetivo no controle das renúncias tributárias no País. O controle será feito pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

62.5. Não há que se falar em afronta ao § 4º do art. 132 da LDO 2024, porque este dispositivo aplica-se às situações em que o gasto tributário deverá ser compensado com o aumento de tributos constante do inciso II do art. 14 da LRF. O caso da MP nº 1.255, de 2024, conforme explicitado tanto no texto da própria MP, como na presente manifestação, é de cumprimento do inciso I do art. 14 da LRF.

62.6. A renúncia diferida instituída pela MP nº 1.255, de 2024, não maculou nenhum princípio constante da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive, aquele que é tido como a "regra de ouro" da LRF, que é o princípio do equilíbrio fiscal, completamente observado e respeitado. Ao contrário, exigir que um gasto tributário que se perfectibilizará apenas daqui a três exercícios (2027), seja considerado nas LOAS de 2024, 2025 ou 2026 e, pior, que deva ser compensado a partir do aumento de tributos, como dispõe o inciso II do art. 14 da LRF, significa violar a segurança jurídica e a literalidade da LRF, além de criar interpretação nociva ao investimento no País e às receitas advindas desse investimento.

62.7. Também é preciso considerar que a MP nº 1.255, de 2024, possibilita condições de criar receitas por meio das externalidades positivas decorrentes do aumento do investimento no País, muito antes da efetiva ocorrência do gasto tributário.

62.8. O Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, citado pelo representante, não possui as mesmas características do gasto tributário instituído pela MP nº 1.255, de 2024. Como muito bem asseverado pela AudiFiscal do TCU, a renúncia de que trata o mencionado Acórdão usado como paradigma "gerou efeitos fiscais já em 2019, ano em que a LOA já estava aprovada. Além disso, não havia comprovação de que a renúncia havia sido considerada na previsão de receitas da LOA 2019". (...). "Em suma, há características distintas entre a situação avaliada no Acórdão 62/2020-TCU-Plenário e o caso trazido pelo representante, razão pela qual não é possível estender as conclusões daquele acórdão ao caso em tela".

62.9. A interpretação do art. 14 da LRF, vertida na representação e totalmente desprovida de razoabilidade, está na contramão de diversos gastos tributários já instituídos, assim como da própria jurisprudência do TCU, que admite que o gasto seja compensado por intermédio da condição alternativa do inciso II do art. 14 da LRF, caso a LOA referente ao ano de início do benefício já tenha sido aprovada e, para os anos seguintes, admite que a compensação possa se dar a partir da consideração da renúncia nas LOAS vindouras.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

NÚBIA NETTE ALVES OLIVEIRA DE CASTILHOS

Procuradora da Fazenda Nacional

1. De acordo com o **Parecer SEI nº 3695/2024/MF.**
2. Ao Procurador-Geral Adjunto Tributário para apreciação

ANDRÉA MUSSNICH BARRETO

Coordenadora-Geral de Assuntos Tributários

1. De acordo com o **Parecer SEI nº 3695/2024/MF.**
2. Encaminhe-se à DIGAB/PGFN para submissão à apreciação da Sra. Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, com sugestão de posterior encaminhamento à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

MOISÉS DE SOUSA CARVALHO PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto Tributário



Documento assinado eletronicamente por **Núbia Nette Alves Oliveira de Castilhos, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 11/10/2024, às 17:19, 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 **Andréa Müssnich Barreto, Coordenador(a)-Geral**, em 11/10/2024, às 17:20, 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 **Moisés de Sousa Carvalho Pereira, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 11/10/2024, às 17:20, 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 **45517380** e o código CRC **3F1FFAD9**.

Referência: Processo nº 19995.007676/2024-82

SEI nº 45517380



DESPACHO Nº 336/2024/PGFN-MF

PROCESSO Nº 19995.007676/2024-82

APROVO o **PARECER SEI Nº 3695/2024/MF**(45517380), da Procuradoria-Geral Adjunta Tributária, que se manifesta acerca do Ofício 43281/2024-TCU/Seproc (45328748), do Tribunal de Conatas da União, que notifica o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda quanto à TC 021.989/2024-9, que versa sobre possível irregularidade concernente ao descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que autorizou a “concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados”. (45328748).

Encaminhe-se à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, conforme proposto.

Documento assinado eletronicamente

FABRICIO DA SOLLER

Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Fabício da Soller, Procurador(a)-Geral Substituto(a)**, em 14/10/2024, às 15:19, 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 **45688613** e o código CRC **A6EBDDC9**.