



PARECER SEI Nº 4293/2025/MF

Documento público. Ausência de hipóteses que justifique sigilo.

Subsídios à Advocacia-Geral da União para a apresentação de recurso ao Acórdão 2.517/2025 do 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.

Uma interpretação jurídica prenhe 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. Se não houver a previsão da renúncia em questão no PLOA/LOA 2027, a compensação do inciso II do art. 14 da LRF deverá ser implementada, sob pena, aí sim, de desequilíbrio fiscal. A MP nº 1.255, de 2024, não trouxe ou trará impacto entre 2024 e 2026, mas apenas a partir de 2027, quando o benefício poderá ser usufruído.

Não existem duas interpretações possíveis para o inciso II do art. 14 da LRF, porque o texto normativo deste inciso remete o cumprimento das medidas de compensação ao período mencionado no *caput* do art. 14 da LRF, o qual, por sua vez, dispõe 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 seguintes condições". E o que se entende por "*exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes*"? O exercício em que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita começar a produzir efeitos, porque apenas a entrada da em vigor de norma cujos efeitos fiscais ocorrerão em momento futuro, são diferidos, não possui objeto a ser tutelado instantaneamente pelo art. 14 da LRF, porque não há, ainda que potencialmente, a possibilidade de realização do gasto tributário. Se não houver o potencial de realização do gasto tributário, não há que se falar em desequilíbrio fiscal a ser compensado com o aumento de tributos determinado pelo inciso II do art. 14 da LRF.

O entendimento da AudFiscal do TCU, adotado como Relatório pelo Ministro Relator do Acórdão nº 2.517/2025 – TCU – Plenário, de que o inciso II do art. 14 da LRF não seria aplicável ao caso concreto e que a compensação só será exigível a partir do exercício de 2027 no caso do descumprimento do inciso I, ou seja, da não consideração da renúncia na estimativa de receita na LOA de 2027, está plenamente aderente à racionalidade jurídica de que se reveste o art. 14 da LRF, que é o equilíbrio fiscal.

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

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 foi em 2024, tampouco em 2025 ou 2026, mas tão-somente a partir de 1º de janeiro de 2027.

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.

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, conforme concordância do Ministro Relator no Acórdão nº 2.517/2025 – TCU – Plenário, com a PGFN.

O PLOA 2027, que será encaminhado ao Congresso Nacional em 2026, portanto, dentro do atual mandato do Chefe 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.

A renúncia com efeitos fiscais diferidos 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 compensado a partir do aumento de tributos, 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.

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).

Legislação: 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).

I

1. Trata-se da elaboração de subsídios à Advocacia-Geral da União (AGU) para a apresentação de recurso junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) em face do Acórdão nº 2517/2025 – TCU – Plenário (Processo nº TC 021.989/2024-9), que versa sobre possível irregularidade concernente ao descumprimento das regras 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 26/8/2024 (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. 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 LRF quando da edição da MP nº 1.255/2024. 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).

3. 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.

4. 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.

5. Neste ínterim, a 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).

6. Após refutar a alegação do exercício do controle de constitucionalidade e explicar 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.

7. 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.

8. 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;

9. 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), o que foi feito por intermédio do **PARECER SEI Nº 3695/2024/MF**, ao qual nos reportamos.

10. Agora, a matéria retorna em razão do Acórdão nº 2.517/2025 – TCU – Plenário, sobre o qual o presente Parecer se deterá.

11. Eis o breve relatório.

II

12. Vejamos os termos do Acórdão nº 2.517/2025 – TCU – Plenário:

1. Processo nº TC 021.989/2024-9 2.

Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação

3. Representante: Senador da República Ciro Nogueira

4. Unidades: Secretaria de Administração da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento

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 de representação acerca de possível irregularidade concernente no descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que permite que empresas que realizam navegação de cabotagem, com o transporte de petróleo e derivados, comprem navios-tanque novos construídos no Brasil e depreciem esse investimento de forma mais rápida, com a consequente redução no pagamento de impostos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, 103 da Resolução-TCU 259/2014, 4º e 9º da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade e, no mérito, **considerá-la, parcialmente, procedente**;

9.2. dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República de que:

9.2.1. a criação ou ampliação de benefícios de natureza tributária com efeitos fiscais postergados para exercícios financeiros futuros, sem adequada comprovação de sua compatibilidade com o objetivo da sustentabilidade intertemporal das contas públicas, caracteriza ofensa aos princípios da responsabilidade fiscal constantes do § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do § 2º do art. 1º da Lei Complementar 200/2023;

9.2.2. a ausência de memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas do impacto fiscal dos benefícios tributários caracteriza descumprimento do § 1º do art. 132 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 – LDO 2024);

9.2.3. a ausência de estimativa anualizada dos impactos orçamentário-financeiros decorrentes da concessão ou ampliação de benefícios tributários caracteriza inobservância ao caput do art. 14 da LRF;

9.4. determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços que, no prazo de noventa dias, estabeleça objetivos, indicadores e metas que permitam o acompanhamento e a avaliação dos benefícios tributários instituídos pelas Medidas Provisórias 1.255/2024 e 1.315/2025, em conformidade com o disposto no art. 142, inciso II e § 1º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024);

9.5. comunicar esta decisão ao representante, aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.6. arquivar o presente processo. (Grifos nossos).

13. Do Voto do Ministro Relator, destacamos que o cumprimento do art. 14 da LRF será o objeto principal da análise da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN/CAT). Nesta direção, faz sentido começarmos com a citação trazida pelo Relator acerca da manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) do TCU:

(...).

17. Após analisar as respostas dos órgãos competentes às medidas saneadoras determinadas no meu despacho, a AudFiscal concluiu, em uníssono, pela procedência parcial da representação, registrando as seguintes conclusões (peças 100-102):

17.1. *Com relação à demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro quando da concessão de renúncia de receita (caput do art. 14 da LRF, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e art. 132 da LDO/2024), não se observou um claro descumprimento desses dispositivos, pois o limite estabelecido para a renúncia fiscal, de R\$ 1,6 bilhão para o período de vigência, permitiria uma avaliação dos impactos fiscais. No entanto, esse teto da renúncia não foi demonstrado de forma anualizada, o que estaria em desacordo com as normas. Acrescentou que "a falta de previsão anualizada dos valores de redução das receitas pode dificultar o equacionamento fiscal dos seus efeitos, em prejuízo à busca do equilíbrio e dos resultados (metas) fiscais em cada um dos exercícios financeiros, além de não observar o princípio da anualidade orçamentária".*

17.2. **Quanto à condição prevista no inciso I do caput do art. 14 da LRF (demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA), considerou que a situação prevista na MP 1.255/2024 não se adequa à literalidade desse inciso, uma vez que a renúncia fiscal não será usufruída durante o exercício da edição**

da MP (2024) e nem no seguinte.

17.3. No que se refere ao inciso II do caput do art. 14 da LRF (instituição de medidas de compensação à renúncia de receita), entendeu-se que a regra também não seria aplicável ao caso concreto, "pois a própria norma prevê que o benefício será considerado na LOA do exercício de sua efetiva implementação (vigência)". Assim, a compensação só seria exigível a partir do exercício de 2027 no caso do descumprimento do inciso I, ou seja, da não consideração da renúncia de estimativa de receita na LOA de 2027.

17.4. Considerando que o objetivo precípua do disposto nos arts. 14 da LRF, 113 do ADCT e 132 da LDO 2024 é zelar pelo princípio do equilíbrio fiscal quando da implementação de renúncia de receita, concluiu-se que não houve desrespeito aos referidos mandamentos quando da edição da MP em análise, pois a norma estabeleceu condições específicas que atenderiam àquele objetivo (postergação dos impactos orçamentário-financeiros, limite total do gasto tributário e previsão de inclusão da renúncia na LOA a partir do início da sua vigência). De todo modo, propôs expedir ciência sobre a necessidade de considerar a estimativa da renúncia fiscal em questão no âmbito dos PLOAs 2027, 2028 e 2029, visando "reforçar o atendimento ao caput e ao inciso I do art. 14 da LRF". (Destacamos).

14. Em outras palavras, constata-se plena aderência da análise efetivada pela AudFiscal do TCU com os termos do **PARECER SEI Nº 3695/2024/MF**, ou seja, a área técnica do TCU entendeu que: a) não se observou descumprimento do caput do art. 14 da LRF e, tampouco do art. 113 do ADCT, pois o limite/teto previsto para a renúncia fiscal de R\$ 1,6 bilhão permitiria uma avaliação dos impactos fiscais, restando apenas a necessidade de demonstração do teto de forma anualizada; b) quanto à condição prevista no inciso I do caput do art. 14 da LRF (demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA), considerou que a situação prevista na MP 1.255/2024 não se adequa à literalidade desse inciso, uma vez que a renúncia fiscal não será usufruída durante o exercício da edição da MP (2024) e nem no seguinte; c) sobre o inciso II do caput do art. 14 da LRF (instituição de medidas de compensação à renúncia de receita), entendeu que a regra também não seria aplicável ao caso concreto, "pois a própria norma prevê que o benefício será considerado na LOA do exercício de sua efetiva implementação (vigência)". Assim, a compensação só seria exigível a partir do exercício de 2027 no caso do descumprimento do inciso I, ou seja, da não consideração da renúncia de estimativa de receita na LOA de 2027; d) por fim, e mais importante, considerou que como o objetivo precípua do disposto nos arts. 14 da LRF, 113 do ADCT e 132 da LDO 2024 é zelar pelo princípio do equilíbrio fiscal quando da implementação de renúncia de receita, concluiu que não houve desrespeito aos referidos mandamentos quando da edição da MP em análise, pois a norma estabeleceu condições específicas que atenderiam àquele objetivo (postergação dos impactos orçamentário-financeiros, limite total do gasto tributário e previsão de inclusão da renúncia na LOA a partir do início da sua vigência).

15. Não obstante a robusta fundamentação da manifestação da AudFiscal do TCU, e de reconhecer que "(...) com relação ao arcabouço normativo que rege a criação de renúncias de receitas tributárias, o caso concreto em análise tem contornos diferentes dos já avaliados pelo Tribunal", (...) porque "o impacto fiscal estimado deve ocorrer em três exercícios financeiros após o ano de criação do benefício tributário, conforme art. 2º-A, parágrafo § 4º, da Lei 15.075/2024", o Ministro Relator não acompanhou as conclusões da área técnica do TCU, conforme veremos na sequência.

16. Nos itens 26 a 28 do Voto, o Relator reconhece que embora o caput do art. 14 se aplique ao benefício em comento, **os incisos I e II do aludido artigo não**

incidem claramente sobre o benefício:

26. Considerando o teor do art. 14 da LRF e em linha com as manifestações da AudFiscal, entendo que as exigências do caput desse artigo se aplicam plenamente ao benefício tributário em análise, **mas as condições previstas em seus incisos I e II não incidem claramente.** Eis o teor do referido dispositivo:

(...).

27. Observa-se que a condição do **inciso I** exige do proponente a demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa da lei orçamentária. Ou seja, se no ano x o governo propõe a criação de novo benefício fiscal com vigência no mesmo ano, o impacto orçamentário-financeiro gerado pode ser acomodado por meio de uma demonstração de que tal impacto foi considerado na estimativa da receita orçamentária que subsidiou o PLOA daquele ano x e de que não comprometerá o alcance das metas fiscais. Como as previsões de receita envolvem projeção para os exercícios seguintes, consoante o art. 12 da LRF, os impactos do benefício tributário também serão considerados para os dois anos seguintes, restando assim atendidas as exigências do art. 14 da LRF.

28. Como no caso em análise o usufruto do benefício (e seu impacto fiscal) só ocorrerá em 2027, e não no ano de criação do benefício, logicamente não há como aplicar literalmente o inciso I do art. 14 para fins de comprovação da adequação orçamentária-financeira.

29. Com relação ao **inciso II**, é exigido do proponente a adoção de medidas de compensação ao impacto orçamentário-financeiro no ano em que inicia a vigência do benefício e nos dois seguintes. **Essa alternativa visa contemplar situação em que o governo propõe a criação do benefício com impacto no mesmo ano, mas não o incluiu na estimativa do PLOA daquele ano.** Daí, é necessário compensar o impacto fiscal por meio da ampliação de outra receita pública. **No entanto, observo que é possível compreender também que um benefício com efeitos fiscais diferidos deva ser equalizado com base nesse dispositivo. Isso porque a lei não especifica claramente essa distinção entre os exercícios de criação e de usufruto do benefício, afirmando apenas que a compensação deve ocorrer no primeiro ano de vigência e nos dois seguintes.** (Grifos nossos).

17. A análise empreendida nos itens acima colacionados está correta até o momento em que o Voto, referindo-se ao inciso II do art. 14 da LRF, dispõe que: **"No entanto, observo que é possível compreender também que um benefício com efeitos fiscais diferidos deva ser equalizado com base nesse dispositivo. Isso porque a lei não especifica claramente essa distinção entre os exercícios de criação e de usufruto do benefício, afirmando apenas que a compensação deve ocorrer no primeiro ano de vigência e nos dois seguintes."**

18. Juridicamente, a construção não faz sentido porque opta-se claramente por uma interpretação cuja consequência imediata, se posta em prática, é mais danosa ao interesse público, que é o aumento de tributos constante do inciso II do art. 14 da LRF, para compensar gasto tributário que ocorrerá apenas em momento futuro.

19. Esse tipo de benefício tributário instituído com efeitos fiscais diferidos, ou simplesmente benefício com efeitos diferidos, é uma exceção à regra, pois são concedidos em situações em que os agentes econômicos necessitam de previsibilidade e segurança jurídica para a tomada da decisão de investir. É neste teor a justificativa contida na Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 00034/2024 MME MF MDIC) que acompanhou a Medida Provisória nº 1.255, de 26 de agosto de 2024:

A urgência e a relevância da medida encontram-se presentes. Em primeiro

lugar, da necessidade de ampliar investimentos em capacidade logística para indústria de petróleo e seus derivados e de desenvolver a indústria naval brasileira, **mitigando incertezas e conferindo maior segurança jurídica para os agentes econômicos. Ademais, a medida proposta cria cenário mais propício em relação à decisão imediata de realização de investimentos, com adensamento produtivo, agregação de valor e geração de postos de trabalho qualificados, o que propicia ganhos estruturais para a indústria nacional.** Estima-se que o estímulo fiscal contido da proposta propiciará investimentos imediatos com potencial de gerar doze mil empregos diretos e indiretos.

20. Assiste razão à AudFiscal quando explica que tal situação não se amolda aos incisos I ou II do art. 14 da LRF. Ora, é impossível para o Direito e, consequentemente para os atos normativos em vigor, preverem todas as situações que surgirão no mundo real. Cabe ao intérprete o bom senso de conferir ao ordenamento legal a interpretação que melhor atende ao interesse público no caso concreto. E, decididamente, onerar a população com o aumento de tributos neste momento, para compensar gasto tributário que somente produzirá efeitos em 2027 (inciso II do art. 14 da LRF) não é a melhor opção, se há a possibilidade de que o inciso I do art. 14 da LRF (previsão na LOA) esteja cumprido quando o benefício entrar em vigor, ou seja, apenas em 2027.

21. Nos termos aduzidos pelo próprio Relator, nos itens 28 e 29 do Voto, não há como aplicar o inciso I e nem o inciso II do art. 14 da LRF ao caso concreto em apreciação. O impacto fiscal do benefício ocorrerá apenas em 2027, logo, é o PLOA de 2027 que deverá considerar o gasto tributário respectivo nas estimativas de receita para 2027. Sobre o inciso II do art. 14 da LRF, da mesma forma, não há subsunção ao caso concreto em discussão, porque ele é instrumento que deve ser utilizado quando há a concessão de benefício tributário sem previsão na LOA do ano em que o benefício entra em vigor (produz efeitos). Eis o que diz o Relator:

28. Como no caso em análise o usufruto do benefício (e seu impacto fiscal) só ocorrerá em 2027, e não no ano de criação do benefício, logicamente não há como aplicar literalmente o inciso I do art. 14 para fins de comprovação da adequação orçamentária-financeira.

29. Com relação ao inciso II, é exigido do proponente a adoção de medidas de compensação ao impacto orçamentário-financeiro no ano em que inicia a vigência do benefício e nos dois seguintes. Essa alternativa visa contemplar situação em que o governo propõe a criação do benefício com impacto no mesmo ano, mas não o incluiu na estimativa do PLOA daquele ano. Daí, é necessário compensar o impacto fiscal por meio da ampliação de outra receita pública. No entanto, observo que é possível compreender também que um benefício com efeitos fiscais diferidos deva ser equalizado com base nesse dispositivo. **Isso porque a lei não especifica claramente essa distinção entre os exercícios de criação e de usufruto do benefício, afirmando apenas que a compensação deve ocorrer no primeiro ano de vigência e nos dois seguintes.**

22. Se, na opinião do Ministro Relator, são possíveis duas interpretações em relação à distinção entre os exercícios de criação e de usufruto do benefício, porquê escolher justamente aquela mais gravosa à sociedade, que é o aumento de tributos? E registre-se, o aumento de tributos sem necessidade neste momento, porque não haverá gasto tributário a ser compensado, uma vez que o benefício entrará em vigência apenas em 2027.

23. Ademais, não existem duas interpretações possíveis para o inciso II do art. 14 da LRF, porque o texto normativo deste inciso remete o cumprimento das medidas de compensação ao período mencionado no *caput* do art. 14 da LRF, o qual,

por sua vez, dispõe 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 seguintes condições". E o que se entende por "*exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes*"? O exercício em que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita começa a produzir efeitos, porque apenas a entrada da em vigor de norma cujos efeitos fiscais ocorrerão em momento futuro, são diferidos, não possui objeto a ser tutelado instantaneamente pelo art. 14 da LRF, porque não há, ainda que potencialmente, a possibilidade de realização do gasto tributário. Se não houver o potencial de realização do gasto tributário, não há que se falar em desequilíbrio fiscal a ser compensado com o aumento de tributos determinado pelo inciso II do art. 14 da LRF.

24. Assim, o entendimento da AudFiscal, de que o inciso II do art. 14 da LRF não seria aplicável ao caso concreto e que a compensação só será exigível a partir do exercício de 2027 no caso do descumprimento do inciso I, ou seja, da não consideração da renúncia na estimativa de receita na LOA de 2027, está plenamente aderente à racionalidade jurídica de que se reveste o art. 14 da LRF, que é o equilíbrio fiscal.

25. Nessa toada, concordamos com o versado no item 32 do Voto do Relator, quando ele defende que "É certo que esse benefício tributário vai gerar uma perda de arrecadação tributária no período de 2027 a 2031 e, conforme os princípios da LRF, esse efeito deveria ser compensado de alguma forma, seja pela redução de despesas orçamentárias (racional do inciso I), seja pela ampliação de outra receita orçamentária (inciso II), tudo isso visando não comprometer o equilíbrio fiscal, valor resguardado pela LRF." **Porém, entendemos que essa assertiva deve ser cumprida, e fiscalizada pelo próprio TCU, quando da entrada do benefício em vigor, em 2027, e não neste momento, em que não se verifica nenhum gasto tributário em potencial.**

26. 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).

27. O ponto de diferenciação do gasto tributário versado na MP nº 1.255, de 2024, é que ele não foi considerado na LOA 2024, 2025 e 2026, porque ele não ensejou fruição de benefício em 2024 e 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; impor um ônus desnecessário aos contribuintes em geral; interpretar o inciso II do art. 14 da LRF para além do seu conteúdo normativo.**

28. Não há lógica e não há racionalidade, tampouco dispositivo legal, para que se considere a renúncia em questão nos PLOAs anteriores a 2027, 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 589/2021/ME, e pelo próprio TCU, via Acórdão nº 2692/2021-Plenário.

29. Corroborar esse raciocínio a instrução da equipe técnica do TCU (AudFiscal), adotada como relatório pelo Ministro Relator:

69. Quanto à adequação da compatibilidade orçamentária e financeira da renúncia fiscal, na mesma linha expressa na análise do subitem 56.2.3, pode-se aceitar a alegação de que o atendimento do inciso I do caput do art. 14 da LRF (consideração da renúncia nas futuras leis orçamentárias anuais), que guarda relação com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal, somente poderia ocorrer, de fato, no âmbito do PLOA correspondente ao exercício de implementação do benefício (2027).

70. Uma alternativa para a observância do citado art. 14, em consideração ao equilíbrio das contas públicas, seria a demonstração de que foram estabelecidas medidas de compensação no período da sua vigência e nos dois seguintes (2027 a 2029), em observância ao inciso II do caput do art.14. Nesse caso, depreende-se que o atendimento ao dispositivo também somente poderá ser exigido no exercício de implementação da renúncia (2027).

71. Assim, não se vislumbra, a priori, o descumprimento das supramencionadas normas legais, considerando a natureza específica da concessão do benefício tributário em análise, que posterga seu usufruto para o exercício de 2027, quando, então, caberia o atendimento às respectivas regras aplicáveis ao caso. (Destacamos).

(...).

136. No que tange ao estabelecido no inciso I do caput do art. 14 da LRF (consideração da renúncia de receita na lei orçamentária), destaca-se que o mandamento se relaciona com o princípio da adequação da compatibilidade orçamentária e financeira, importante para o equilíbrio e a sustentabilidade do regime fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da LRF e no art. 1º, da Lei Complementar 200/2023. Pelo exame do caso em tela, considera-se que a situação prevista na MP 1.255/2024, conforme já explicado, não se adequa à literalidade daquele dispositivo da LRF, uma vez que a renúncia fiscal não será implementada durante o exercício da edição da MP, ou seja, 2024 e nem no próximo. Ressalta-se que na própria redação da norma legal, no âmbito do retromencionado § 6º do art. 2º-A da Lei 14.871/2024, já se previu a inclusão da renúncia na estimativa de receita na LOA do exercício de início da vigência, no caso, de 2027.

137. A outra condição alternativa para o atendimento do caput do art. 14 da LRF, além da prevista no inciso I, está indicada no respectivo inciso II.

O dispositivo dispõe sobre a demonstração de medidas de compensação à instituição do benefício, no período da sua vigência e nos dois seguintes. No entanto, entende-se que essa regra também

não poderia ser aplicada no exercício da edição da MP, pois a própria norma prevê que o benefício será considerado na LOA do exercício de sua efetiva implementação (vigência). Ademais, a exigência contida no inciso II só deverá ser aplicada à renúncia tributária em questão (indicação de medidas compensatórias a partir do exercício de 2027) no caso do descumprimento do inciso I, ou seja, da não consideração da renúncia de receita na LOA de 2027. Em consonância com esse entendimento, cabe transcrever parte do já mencionado Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário:

'9.3. responder ao consulente, Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, que:

9.3.1 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;

30. Por fim, uma das Propostas de Encaminhamento da AudFiscal na instrução acima comentada foi "b.1) consideração do impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita na estimativa de receita do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2027, referente ao início do período de vigência do benefício, nos termos do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e do § 6º do art. 2-A da Lei 14.871/2024;". Ratificamos que esse é o encaminhamento que se coaduna com as normas de adequação fiscal em vigor.

31. Quanto à estimativa de impacto, prevista no art. 113 do ADCT e no *caput* do art. 14 da LRF, o Relator concordou com a PGFN, aduzindo expressamente:

53. Como a modelagem proposta na MP 1.255/2024 foi a mesma (limite máximo à perda de arrecadação), a RFB entendeu que também não haveria estimativa de impacto a ser feita (peça 60). Na mesma linha, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) destacou a relevância desse limite ao gasto tributário (peça 58, p. 7):

*"26. (...) 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.***"
(destaquei)

54. Nesse ponto, concordo com a PGFN. De fato, o limite máximo para a renúncia de receita, desde que devidamente observado, confere maior previsibilidade ao impacto fiscal do benefício tributário do que o cálculo de estimativa tradicionalmente utilizado em políticas públicas financiadas por renúncias tributárias. Porém, seja na forma de limite, seja na forma de estimativa, o montante de perda de arrecadação deve ser calculado de forma consistente e contar com a validação ou supervisão da RFB. No caso concreto, não restou evidenciada a participação da RFB nos procedimentos referentes à elaboração do demonstrativo de impacto (ou do limite da renúncia).

55. O art. 132, § 1º, da LDO 2024 atribui ao proponente da medida legislativa que cria ou amplia renúncias de receitas a responsabilidade pela elaboração e apresentação do demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro. Assim, a elaboração desse demonstrativo pela pasta responsável pela política pública a ser operacionalizada por meio de gasto tributário tem respaldo legal.

32. Vê-se, portanto, que há a concordância do Ministro Relator com a PGFN de que o teto para a renúncia fiscal, muito embora não seja um mecanismo comum de

estimativa de impacto, 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; e que 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. Restou apenas a questão da necessidade de participação da Receita Federal do Brasil (RFB) nos procedimentos referentes à elaboração do demonstrativo de impacto ou do limite da renúncia. Ocorre que o próprio Relator já conferiu, juridicamente, a resposta ao apontamento ao citar o art. 27, XI do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, que ressalva as competências de outros órgãos que também tratem da matéria, uma vez que o comando do Decreto revela que compete à RFB "estimar e quantificar a renúncia de receitas administradas e avaliar os efeitos das reduções de alíquotas, das isenções tributárias e dos incentivos ou estímulos fiscais, **ressalvada a competência de outros órgãos que também tratem da matéria**". (Destacamos).

33. Quanto ao versado no item 39 do Voto do Relator, em alusão ao fato de que "a antiga prática de governantes assumirem compromissos que extrapolavam o período de seu mandato, gerando dívidas para os seus sucessores, foi uma das motivações para a edição da LRF", cabe asseverar que a analogia não se aplica ao caso concreto em apreço, porque o PLOA 2027, que será encaminhado ao Congresso Nacional (CN) em 2026, portanto, dentro do atual mandato do Chefe 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 extrapolamento 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**.

34. Quanto à alegada ofensa aos princípios da responsabilidade fiscal constantes do § 1º do art. 1º da LRF, a doutrina chama de postulados da LRF o que são, em verdade, os princípios dispostos no referido dispositivo, que a Representação do Senador insistiu em afirmar que foram desrespeitados pela MP nº 1.255, de 2024. Marcus Abraham assim identifica os mencionados princípios:

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.

35. 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 concordar com a inclusão na LOA de 2027, caberá ao Executivo editar as medidas de compensação do inciso II do art. 14 da LRF.

36. 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. Além disso, os contribuintes e os órgãos de controle também poderão (deverão, no caso dos órgãos de controle) 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.

37. 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):

38. 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 esmiuçados acima, cujos termos ora ratificamos para registrar que a MP nº. 1.255, de 2024, nem de longe, afronta tais princípios.

39. 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 houver e nem 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.

III

40. Em conclusão:

41. Uma interpretação jurídica prenhe 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.

42. 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. Se não houver a previsão da renúncia em questão no PLOA/LOA 2027, a compensação do inciso II do art. 14 da LRF deverá ser implementada, sob pena, aí sim, de desequilíbrio fiscal. A MP nº 1.255, de 2024, não

trouxe ou trará impacto entre 2024 e 2026, mas apenas a partir de 2027, quando o benefício poderá ser usufruído.

43. Não existem duas interpretações possíveis para o inciso II do art. 14 da LRF, porque o texto normativo deste inciso remete o cumprimento das medidas de compensação ao período mencionado no *caput* do art. 14 da LRF, o qual, por sua vez, dispõe 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 seguintes condições". E o que se entende por "*exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes*"? O exercício em que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita começar a produzir efeitos, porque apenas a entrada da em vigor de norma cujos efeitos fiscais ocorrerão em momento futuro, são diferidos, não possui objeto a ser tutelado instantaneamente pelo art. 14 da LRF, porque não há, ainda que potencialmente, a possibilidade de realização do gasto tributário. Se não houver o potencial de realização do gasto tributário, não há que se falar em desequilíbrio fiscal a ser compensado com o aumento de tributos determinado pelo inciso II do art. 14 da LRF.

44. Assim, o entendimento da AudFiscal do TCU, adotado como Relatório pelo Ministro Relator do Acórdão nº 2.517/2025 – TCU – Plenário, de que o inciso II do art. 14 da LRF não seria aplicável ao caso concreto e que a compensação só será exigível a partir do exercício de 2027 no caso do descumprimento do inciso I, ou seja, da não consideração da renúncia na estimativa de receita na LOA de 2027, está plenamente aderente à racionalidade jurídica de que se reveste o art. 14 da LRF, que é o equilíbrio fiscal.

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

45.1. 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 foi em 2024, tampouco em 2025 ou 2026, mas tão-somente a partir de 1º de janeiro de 2027.

45.2. 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.

45.3. 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, conforme concordância do Ministro Relator no Acórdão nº 2.517/2025 – TCU – Plenário, com a PGFN.

45.4. O PLOA 2027, que será encaminhado ao Congresso Nacional em 2026, portanto, dentro do atual mandato do Chefe 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.

45.5. A renúncia com efeitos fiscais diferidos 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 compensado a partir do aumento de tributos, 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.

Documento assinado eletronicamente

NÚBIA NETTE ALVES OLIVEIRA DE CASTILHOS

Procuradora da Fazenda Nacional

1. De acordo com o **Parecer SEI nº 4293/2025/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 4293/2023/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 13/11/2025, às 07:52, 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 13/11/2025, às 07:53, 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 13/11/2025, às 09:43, 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://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **55397955** e o código CRC **7E448B3F**.

Referência: Processo nº 19995.007676/2024-82

SEI nº 55397955



DESPACHO Nº 367/2025/PGFN-MF

PROCESSO Nº 19995.007676/2024-82

APROVO **o Parecer** **SEI** **nº**
4293/2025/MF (55397955), da Procuradoria-Geral Adjunta Tributária, que se manifesta acerca da elaboração de subsídios à Advocacia-Geral da União (AGU) para a apresentação de recurso junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) em face do Acórdão nº 2517/2025 – TCU – Plenário (Processo nº TC 021.989/2024-9), que versa sobre possível irregularidade concernente ao descumprimento das regras 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 26/8/2024 (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 Procuradoria-Geral Adjunta de Governança, para as providências cabíveis.

Documento assinado eletronicamente

ANELIZE LENZI RUAS DE ALMEIDA

Procuradora-Geral da Fazenda Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Anelize Lenzi Ruas de Almeida, Procurador(a)-Geral**, em 24/11/2025, às 16:16, 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://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **55770366** e o código CRC **DCC9E1B6**.

Referência: Processo nº 19995.007676/2024-82.

SEI nº 55770366