GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 021.989/2024-9
Natureza: Representação
Representante: Senador da República Ciro Nogueira
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

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO PELA MEDIDA PROVISÓRIA (MP) 1.255/2024 COM RELAÇÃO ÀS REGRAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). BENEFÍCIO FISCAL DE COTAS DIFERENCIADAS DE DEPRECIAÇÃO ACELERADA PARA NAVIOS-TANQUE NOVOS PRODUZIDOS NO BRASIL. REALIZAÇÃO DE OITIVAS E DILIGÊNCIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INOBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL. CIÊNCIAS. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), a qual contou com a concordância de suas instâncias diretivas (peças 100-102):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de representação formulada pelo Senador Ciro Nogueira a respeito de possível irregularidade relativa ao descumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024, 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 representante, em consonância com o propósito apresentado, solicita que o TCU conheça a representação e, consequentemente, adote medidas tendentes a (peça 1, p. 7):

a) Recebimento da presente representação e que lhe seja dada a devida tramitação emergencial em face da gravidade dos atos narrados;

b) Conhecimento e avaliação se edição do art. 3º da Medida Provisória 1.255/2024, 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 62/2020-TCU-Plenário).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

HISTÓRICO

3. Cumpre, incialmente, sintetizar as principais alegações trazidas pela representação, elencadas em instrução preliminar (peça 6, p. 2-3), de 18/9/2024, desta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal):

> *'9. Alega-se, à luz dos fatos relevantes trazidos pela representação, que a Medida Provisória 1.255 de 26/8/2024 teria descumprido a LRF ao instituir renúncia de receita tributária sem atender os requisitos dos inc. I e II do art. 14 da LRF (peça 1).*
>
> *10. A Medida Provisória impacta o resultado fiscal ao permitir, na apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a aplicação de depreciação de até 50% sobre o valor dos bens mencionados. Essa mudança tende a reduzir a receita tributária no valor de R$ 1,6 bilhão de 2027 a 2031, segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a MP.*
>
> *11. A renúncia foi editada sob a premissa de cumprimento à LRF pela inclusão futura do efeito fiscal nos orçamentos respectivos, nos termos de seu art. 14, inc. I. Essa interpretação é ratificada pela própria redação do art. 3º da MP, que estabelece 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.'*
>
> *12. O representante destaca que, por ter os efeitos iniciados somente em 2027, a MP deveria estar acompanhada necessariamente das medidas compensatórias do art. 14, inc. II, da LRF, restando vedada a alternativa de incluir a renúncia nos orçamentos futuros na forma do art. 14, inc. I, da LRF.*
>
> *13.O representante acrescenta, ainda, que a interpretação conferida pelos proponentes da MP ofende de modo flagrante a jurisprudência do TCU, em face do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (Processo 000.605/2019-0, sob relatoria do ministro Bruno Dantas).'*

4. Já no âmbito da análise preliminar contida na referida instrução (peça 6, p. 3-5), esta unidade técnica fez as seguintes considerações, abordando possíveis interpretações sobre o enquadramento desse caso concreto, a seguir transcritas:

> *'14. O art. 14 da LRF tem o objetivo de garantir a neutralidade fiscal das renúncias de receita, assegurando que sua concessão ou ampliação não comprometa os resultados fiscais. Para isso, o artigo exige que a concessão atenda a uma entre duas alternativas. A primeira, prevista no inciso I, é a inclusão da renúncia na estimativa da receita da lei orçamentária. A segunda, prevista no inciso II, estabelece a adoção de medidas compensatórias, por meio de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação de novos tributos. O caráter alternativo dessas duas hipóteses, segundo o qual apenas uma delas seria suficiente para atender às exigências do art. 14 da LRF, é ratificado pelo Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, de relatoria do [ministro] Aroldo Cedraz.*
>
> *(...)*
>
> *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.*
>
> *(...)*
>
> *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.***
>
> *29. 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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

> *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 acordão ao caso em tela.' (grifo no original)*

5. Acrescente-se que a AudFiscal, naquela instrução, afirmou que, mesmo considerando que o autor da representação não tenha explicitado, na petição inicial, o pedido de cautelar, como houve solicitação expressa de urgência, entendeu-se adequado tratar a questão como se fosse um pedido cautelar.

*6. Não obstante, pelas informações contidas na representação, apesar de ter constatado o **periculum in mora**, e igualmente identificado o **periculum in mora** reverso, a AudFiscal, na instrução precedente, verificou a falta do **fumus boni juris**, 'pois, considerando a literalidade do art. 14 da LRF, não se identifica um descumprimento claro e evidente da norma, avaliação que dependeria de um estudo interpretativo daquele artigo em uma situação específica de efeitos fiscais diferidos' (peça 6, p. 6). Assim, diante da ausência do primeiro requisito, propôs o indeferimento do pedido de medida cautelar.*

7. Em exame de cognição sumária, concluiu-se, portanto, que as informações contidas na representação não foram suficientes para caracterizar o descumprimento claro e evidente da norma, considerando a literalidade do art. 14 da LRF, o que dependeria de um estudo interpretativo daquele artigo em uma situação específica de efeitos fiscais diferidos.

8. Por conseguinte, foi proposto naquela instrução, conhecer da presente representação, indeferir o pedido de medida cautelar e, por conta da impossibilidade de uma análise conclusiva naquele momento, entendeu-se propor, também (peça 6, p. 7):

> *'(...) a realização de diligências para obter as manifestações técnicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Orçamento Federal, notadamente com a finalidade de se conhecer os reais impactos fiscais derivados da renúncia de receita instituída pela multicitada medida provisória.'*

9. Em seguida, por meio do Despacho de 20/9/2024 (peça 9), o ministro-relator Jorge Oliveira concordou com as diligências propostas pela AudFiscal, com alguns ajustes e, no entanto, entendeu que o caso requeria 'atuação mais incisiva desta Corte, enquanto guardiã da responsabilidade fiscal, considerando também o longo histórico de enfrentamento pelo Tribunal dos problemas fiscais e de governança associados aos benefícios tributários'.

10. Diante dos elementos expostos naquele Despacho, o relator divergiu da unidade especializada quanto à ausência do pressuposto de fumus boni iuris, tendo em vista que foram constatados '(...) indícios suficientes de descumprimento da LDO 2024, e ao menos do caput do art. 14 da LRF, além de ofensa aos princípios que devem pautar a gestão fiscal responsável constantes do art. 1º daquela lei complementar e do art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (regime fiscal sustentável) (peça 9, p. 11).

*11. Além disso, entendeu estar presente o requisito do **periculum in mora**, conforme transcreve-se do Despacho (peça 9, p. 11-12):*

> *'(...) pois o prazo para habilitação ao programa já iniciou, o que gera risco de os contribuintes realizarem investimentos vinculados ao benefício tributário em questão sem uma conclusão desta Corte sobre a regularidade da sua criação em face das normas de direito financeiro, o que acarretará prejuízo ao interesse público caso a conclusão de mérito seja pela irregularidade, não sendo mais possível interromper o usufruto do incentivo fiscal.'*

*12. Quanto ao **periculum in mora** reverso, o ministro-relator anotou que não vislumbrava qualquer prejuízo decorrente da suspensão da implementação do programa até que Tribunal se pronunciasse sobre o mérito da questão.*

13. E conforme todo o exposto naquele Despacho, assim decidiu (peça 9, p. 12-13):

> *'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);*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

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;

55.4. determinar o retorno dos autos à AudFiscal para análise de mérito após as providências acima especificadas, devendo incluir também análise sobre o atendimento dos requisitos da LRF quando da edição da Lei 14.871/2024, alterada pela MP 1255/2024, e que criou benefício tributário similar ao objeto destes autos para outros setores da economia.' (grifos no original)

14. Registre-se que as oitivas e diligências em apreço foram realizadas por meio dos Ofícios: 43281/2024-TCU/Seproc (peça 12), de 23/9/2024; 43283/2024-TCU/Seproc (peça 14), de 26/9/2024; 43287/2024-TCU/Seproc (peça 13), de 23/9/2024; 43288/2024-TCU/Seproc (peça 16), de 26/9/2024; e 43289/2024-TCU/Seproc (peça 10), de 23/9/2024, encaminhados, respectivamente, aos seguintes órgãos: Ministério da Fazenda (MF), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

*15. Posteriormente, em 2/10/2024, a Advocacia-Geral da União (AGU) encaminhou petição (peça 20), requerendo a reconsideração da medida cautelar, com base no argumento de que o pressuposto do **periculum in mora** não estaria presente, tendo em vista que a habilitação dos interessados careceria de regulamentação por decreto 'que disporá sobre mecanismos de controle fiscal para respeito ao teto de renúncia estabelecido'. Assim, apresentou, nos autos, ofício assinado pelo Secretário Especial de Análise Governamental da Casa Civil, pelo qual informou que 'não haverá habilitação de proposta prévia à edição do Decreto regulamentador da referida MP' (peça 21).*

16. 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 proferida configuraria exercício de controle de constitucionalidade por parte da Corte de Contas.

17. Em relação às manifestações da AGU, no âmbito do seu voto (peça 23) que embasou o Acórdão 2.090/2024-TCU-Plenário (peça 22), de 2/10/2024, o ministro-relator destacou, incialmente, que 'a cautelar em questão não avançava em competência própria do Poder Judiciário', uma vez que 'seus termos se inserem exclusivamente no exercício da competência constitucional desta Corte de Contas de controlar a regularidade da concessão de renúncias de receitas em face das normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas' (peça 23, p. 2).

*17. Assim, o relator considerou incabível a alegação de que a decisão cautelar teria extrapolado as competências desta Corte, uma vez que, conforme jurisprudência e entendimentos lá citados, referentes aos Acórdãos 62/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), '**a referida decisão se limita ao exercício da fiscalização financeira e orçamentária para apenas***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

__exigir do gestor público a adequação da concessão de benefícios tributários às normas de regência'__ (peça 23, p. 3, grifos no original).

*18. No tocante ao **periculum in mora**, diante da informação trazida aos autos de que não haveria habilitação de beneficiários previamente à edição de decreto regulamentador, o ministro-relator entendeu que o pressuposto do perigo da demora estaria afastado no momento, e, por conseguinte, haveria razoável segurança para revogação da medida cautelar, dando prosseguimento ao processo com a análise das oitivas e diligências determinadas. No entanto, consignou o seguinte alerta (peça 23, p. 4):*

> *'(...) 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.'*

19. Nesse sentido, conforme decidido no retromencionado Acórdão 2.090/2024-TCU-Plenário, foi revogada a medida cautelar em apreço, bem como referendadas as medidas acessórias (oitivas e diligências) previstas no despacho do relator.

20. Mais adiante, por conta de questões suscitadas pelas informações encaminhadas pelo MME, por meio do Ofício 109/2024/AECI-MME (peça 42), em resposta à supracitada oitiva, esta Audfiscal também realizou, em 18/12/2024, diligência àquele órgão (Ofício 57577/2024-TCU/Seproc, peça 73), bem como à Casa Civil da Presidência da República (Ofício 57573/2024-TCU/Seproc, peça 74), nos seguintes termos:

> *'a.1) Com fulcro no art. 132, § 1º, da LDO 2024, solicita-se informações sobre a realização dos cálculos do demonstrando o impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal em apreço, com detalhamento suficiente para evidenciar o fluxo de definição, os critérios, as premissas e a consistências das respectivas estimativas, e a participação de cada órgão ou empresa na elaboração desses cálculos; (somente para a Casa Civil da Presidência da República);*
>
> *a.2) Com fulcro no art. 132, § 1º, da LDO 2024, o MME efetuou algum cálculo ou estudo que pudesse validar os dados e informações prestados pela Petrobras? Se sim, encaminhar memória de cálculo ou estudos com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas; (somente ao Ministério de Minas e Energia)*
>
> *a.3) A participação da Petrobras no processo de concessão de benefícios tributários, em que a empresa poderá ser beneficiada direta ou indiretamente pela política pública, não configuraria conflito de interesses? Justifique;*
>
> *a.4) Previamente à edição da MP 1.255/2024, foi realizada alguma avaliação ex-ante visando verificar os efeitos da intervenção estatal no setor e os efeitos positivos e negativos da política pública?*
>
> *a.5) Qualquer empresa pode se habilitar ao usufruto do benefício tributário ou apenas aquelas vinculadas à contratação da Petrobras? Como será gerido o limite estabelecido, na referida medida provisória, para a renúncia?'*

21. Deve-se registrar, ainda, que a Medida Provisória 1.255/2024, objeto desta representação, foi posteriormente revogada pela Lei 15.075, de 26/12/2024, que manteve os dispositivos da MP que previam o benefício, com base na alteração da Lei 14.871, de 28/5/2024, bem como acrescentou o inciso III ao art. 1º dessa norma. Transcreve-se, a seguir, os referidos dispositivos da Lei 15.075/2024, atualmente em vigor, que autorizaram o incentivo da depreciação acelerada em questão:

> *'Art. 7º A Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024, passa a vigorar com as seguintes alterações:*
>
> *'Art. 1º Esta Lei autoriza a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para:*
>
> *I - máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas;*
>
> *II - navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados; e*
>
> *III - embarcações de apoio marítimo utilizadas para o suporte logístico e a prestação de serviços aos campos, às instalações e às plataformas offshore.' (NR)*
>
> *'Art. 2º-A. Sem prejuízo do disposto no art. 2º desta Lei, o Poder Executivo federal poderá, por meio de decreto, autorizar quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos empregados nas atividades de navegação de cabotagem de petróleo e seus derivados e embarcações de apoio marítimo, 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.*
>
> *§ 1º O disposto neste artigo aplica-se às aquisições de navios-tanque novos cujos contratos sejam celebrados até 31 de dezembro de 2026 e que entrem em operação na atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados a partir de 1º de janeiro de 2027.*
>
> *§ 2º Para fins da depreciação acelerada de que trata este artigo:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

I - aplica-se o disposto nos §§ 3º a 10 do art. 2º desta Lei;
II - consideram-se produzidos no Brasil os navios-tanque e as embarcações de apoio marítimo construídos em estaleiro brasileiro, nos termos do inciso VII do caput do art. 2º da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004.
§ 3º A verificação do disposto no inciso II do § 2º deste artigo será realizada mediante a apresentação do registro de propriedade marítima, previsto na Lei nº 7.652, de 3 de fevereiro de 1988.
§ 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 de 1º de janeiro de 2027 a 31 de dezembro de 2031.
§ 5º Para fins do cumprimento do limite e da fruição do benefício de que trata este artigo, as pessoas jurídicas deverão ser previamente habilitadas pelo Poder Executivo federal.
§ 6º Para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal, o Poder Executivo federal incluirá a renúncia de receita de que trata o caput deste artigo na estimativa de receita da lei orçamentária anual a partir do início do período de vigência do benefício, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).' (NR)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

22. A presente representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), conforme Despacho do relator (peça 9), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a administradores ou responsáveis sujeitos à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter a qualificação do representante e endereço e encontrar-se acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

23. Ademais, os senadores da República possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso III do art. 237 do RITCU.

EXAME TÉCNICO

24. Este exame técnico contemplará as manifestações e as respectivas análises, no que concerne às oitivas, de 23/9/2024, aos Ministérios da Fazenda – MF, de Minas e Energia – MME e de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC. Ademais, serão relatadas as respostas, com as análises correspondentes, das diligências também enviadas ao Ministério de Planejamento e Orçamento – MPO e à RFB, bem como às posteriores encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e ao referido MME.

Síntese das razões de justificativa apresentadas

Oitiva ao MF

25. O MF, por meio do Ofício 63275/2024/MF (peça 56), de 14/10/2024, encaminhou as razões de justificativa, conforme informações oriundas de áreas técnicas do ministério, por meio do Despacho MF-SE-SATG-ATI, do Parecer 3695/2024/MF e da Nota Cosit/Sutri/RFB 269/2024 (peças 57, 58 e 60, respectivamente).

26. Aquele órgão argumentou que inexiste memória de cálculo detalhada, uma vez que a MP implementou limite global para a renúncia de receita e informou que a RFB havia se posicionado, por meio da Nota Cosit 209/2024, no sentido do cumprimento dos dispositivos do art. 14 da LRF, e assim, não haveria óbice quanto à instituição do benefício, uma vez que a renúncia seria considerada somente nas estimativas de receitas quando da elaboração dos projetos de lei orçamentária dos anos de 2027 a 2031. Ademais, ressalvou que não caberia ao órgão a análise do impacto da renúncia de receita tributária em relação às metas fiscais.

27. Por sua vez, a área técnica do MF informou que não foi identificada consulta ao MPO no que diz respeito à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do benefício. Adicionalmente, afirmou que o art. 133 da LDO 2024 não se mostra aplicável ao caso, uma vez que a MP 1.255/2024 não acarreta qualquer efeito orçamentário-financeiro em 2024, 2025 e 2026, o que tornaria inexigível a manifestação do MPO.

28. Com relação ao enquadramento da renúncia ao previsto no § 4º do art. 132 da LDO 2024, no tocante à vedação a referência a outras proposições legislativas em tramitação para fins de atendimento ao art. 14 da LRF, alegou-se que a MP não descumpre o dispositivo legal, considerando que a conformidade fiscal é alcançada pelo atendimento do inciso I do art. 14 da LRF, que requer a inclusão da renúncia na lei orçamentária. O órgão ponderou que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2027 (PLOA 2027), em que será considerado o benefício, não corresponde a uma proposição legislativa em tramitação, pois só existirá em 2026.

29. Acrescentou-se, ainda, citando o entendimento pretérito desta AudFiscal, que o Acórdão TCU 62/2020-TCU-Plenáreio, mencionado pelo representante, não é aplicável ao caso atual devido às diferenças

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

nas características da renúncia de receita analisada, tendo em vista que o benefício de que trata aquela decisão do TCU gerou efeitos já em 2019, quando a LOA já estava aprovada, e sem a comprovação de que teria sido considerado na respectiva previsão de receita do ano.

30. O MF manifestou-se ainda no sentido de que as metas e objetivos que acompanham o programa, embora não apresentem indicadores quantitativos, 'o que se exige apenas preferencialmente', se referem ao desenvolvimento da indústria naval nacional para produção de navios. Ressaltou-se que o benefício se iniciará em 1º/1/2027 e dependerá de regulamentação do Poder Executivo, que definirá, como responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do benefício, os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e o de Minas e Energia. A área técnica do órgão ainda considerou que a norma legal em questão é autorizativa e não concede diretamente os benefícios tributários, os quais serão estabelecidos por atos futuros, conforme o texto da Lei 14.871/2024, em que a medida trazida pela MP 1.255/2024 se insere.

31. Posto isso, cabe consignar, incialmente, que o MF afirmou que o benefício só entraria efetivamente em vigor a partir de 2027, ou seja, não haveria fruição nos anos de 2024 a 2026, bem como incompatibilidade com o art. 14 da LRF.

32. Posteriormente, discorreu sobre o entendimento da equipe técnica da AudFiscal, no sentido de que o objetivo central do referido dispositivo da LRF é garantir a neutralidade fiscal das renúncias de receitas, assegurando que sua concessão não comprometa os resultados fiscais. Citou, também, o entendimento de diversos autores de que o equilíbrio entre receitas e despesas é fundamental, sendo chamado de equilíbrio orçamentário, fiscal ou controle social.

33. O princípio do equilíbrio fiscal é explicitado no âmbito do § 1º do art. 1º da LRF, que exige uma gestão planejada e transparente, sendo considerada a 'regra de ouro' da LRF, representando uma relação balanceada entre meios e fins para que o Estado disponha de recursos necessários. Assim, a Lei prevê mecanismos rígidos para garantir esse equilíbrio, incluindo condições para as renúncias de receitas, conforme o art. 14 daquela norma fiscal e também expresso pelo TCU por meio do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, por exemplo.

34. Em seguida, comentou sobre a exigência do caput do art. 14 da LRF, o qual dispõe que a concessão de benefícios tributários esteja acompanhada de uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro, e que foi constitucionalizada pela EC 95/2016, conforme o art. 113 da ADCT. No que concerne ao previsto na MP 1.255/2024, advogou que o teto para a renúncia fiscal em apreço é mais eficaz que a própria estimativa, 'mas com força de elemento limitador do gasto'.

35. Ainda sobre o caput daquele art. 14, que também aduz a necessidade de atendimento à LDO, no caso a respectiva norma para 2024 (Lei 14.791/2023), defendeu que a MP atendeu aos dispositivos aplicáveis ao tema, reafirmando que a fixação de teto de gasto tributário 'é muito mais eficaz do que meras estimativas de impacto orçamentário-financeiro e detalhamento de memória de cálculo de estimativa'.

36. Argumentou que, quanto às duas condições alternativas para a concessão de benefícios tributários, estabelecidas pelo art. 14 da LRF (inclusão na LOA ou medidas de compensação, incisos I e II, respectivamente), o benefício fiscal não foi considerado na LOA 2024 porque não será usufruído nesse ano. Ademais, não dispôs sobre as medidas de compensação, pois significaria anular o inciso I do art. 14 da LRF (raciocínio já há muito condenado pela doutrina, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, e pelo Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz), além de impor ônus desnecessário aos contribuintes em geral. Em decorrência, defendeu que o PLOA 2027, cujo encaminhamento se dará em 2026 (dentro do atual mandato do Chefe do Poder Executivo), é o instrumento adequado para considerar a renúncia em apreço e que, ainda, esse raciocínio é corroborado pela análise técnica anterior desta AudFiscal, da qual foram citados vários trechos.

37. Assim, o órgão entendeu que a MP já determinou que a autorização do gozo do benefício fiscal será apenas em 2027, o que estaria 'implicitamente contido no inciso I do mencionado art. 14 da LRF', citando, inclusive, o Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, o qual firmara o entendimento de que o referido dispositivo estaria cumprido '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'.

38. Argumentou, ainda, a impossibilidade de que as leis prevejam expressamente todas as situações que surgem no mundo concreto, cabendo aos intérpretes e aos aplicadores analisarem se há alguma afronta ao conjunto da lei em discussão, sobretudo aos seus princípios norteadores. E, desse modo, a análise da MP 1.255/2024 demonstraria que não há afronta, seja direta, ou indireta, à LRF.

39. O MF também discordou da afirmação da área técnica da AudFiscal de que a renúncia diferida facilitaria a aprovação de renúncias sem o devido planejamento e de que, politicamente, a inclusão diferida

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

no orçamento tenderia a encontrar menos resistência do que incorporar a medida durante a fase de elaboração do PLOA. O órgão explicou que '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'. Citou, também, o Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes), que deliberou sobre a possibilidade de utilização conjugada dos incisos I e II do art. 14 em questão.

40. Em seguida, afirmou que o art. 142 da LDO 2024 também foi cumprido, argumentando, em suma, que: há limitação do benefício em cinco anos; as metas e objetivos constam expressamente na Exposição de Motivos da MP 1.255/2024 e das notas técnicas do MDIC; e o órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do gasto tributário, quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos, já foi previsto no art. 4º da Lei 14.871/2024.

41. Adicionalmente, aquele Ministério discorreu sobre o princípio do planejamento, contido na LRF, apontando que a MP 1.255/2024 não fere esse princípio e nem o da transparência, conforme os termos da respectiva Exposição de Motivos e das notas técnicas do MDIC. Citou também que o inciso II do art. 14 da LRF é um dos mecanismos prevenção de riscos e correção de desvios, mas que, neste momento, não é o caso de aplicação do dispositivo pelas razões já expostas.

42. Por fim, argumentou que a necessidade de cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas será concretizada no ano de 2027, exercício de início da vigência do benefício em questão, ou seja, a partir do qual as metas fiscais dos orçamentos irão considerar os efeitos da MP.

<u>Oitiva ao MME</u>

43. As manifestações do MME foram encaminhadas por meio do Ofício 109/2024/AECI-MME (peça 42), de 14/10/2024, pelo qual foram trazidas diversas informações e documentos, constantes das peças 43 a 55.

44. Os esclarecimentos prestados sobre a oitiva são apresentados na Nota Informativa 59/2024/DCDP/SNPGB (peça 45), de 14/10/2024. Informou-se, inicialmente, que a discussão sobre proposição da MP começou em uma reunião convocada pela Casa Civil da Presidência da República, em 5/8/2024 (peça 52), 'e teve como motivação para a proposta o prognóstico de Investimentos a serem realizados pela Petrobras/Transpetro para contratação de construção de navios-tanque'. Na reunião tratou-se de diversos pontos relacionados à proposta daquela norma, com a participação, além do MME, de outros órgãos e empresas: Secretaria Especial de Análise Governamental da Casa Civil, MF, MDIC, Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e Petrobras Transporte S/A (Transpetro), essas últimas, empresas estatais brasileiras vinculadas ao Ministério.

45. Dentre os encaminhamentos da reunião, foi destacado que o MME instruiria o processo administrativo acerca da proposta de MP, com o envio pela Petrobras e pela Transpetro da memória de cálculo detalhada dos valores estimados da respectiva renúncia fiscal. Informou-se que o detalhamento desses cálculos foi encaminhado por meio de carta da Petrobras (peça 54), que justificou o 'valor estimado' da renúncia em R$ 1,546 bilhão, posteriormente arredondado em R$ 1,6 bilhão, conforme tratativas com a Casa Civil.

46. Na memória da reunião encaminhada pelo Ministério (peça 52), cita-se que a medida teria urgência devido à existência de licitação para aquisição de navios, em andamento (inclusive internacional), o que vai ao encontro da informação contida pela retromencionada carta da Petrobras de que a 'urgência em sua regulamentação se dá em função da necessidade de considerarmos o benefício da depreciação nos processos licitatórios para a aquisição destes ativos, tendo o primeiro processo sido divulgado em jul/24 com prazo para abertura de propostas em out/24'.

47. O MME manifestou, também, o entendimento de que o benefício tributário instituído pela MP em comento não descumpre o art. 132, § 3º, da LDO 2024, nos termos apresentados pelas Notas Técnicas 29/2024/SNPGB (peça 55) e 19/2024/SNPGB (peça 46), 'uma vez que o impacto orçamentário-financeiro da medida em 2024 e nos dois exercícios seguintes é nulo'. Ressaltou que a Consultoria Jurídica daquele MME, no âmbito do Parecer 280/2024/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 47), opinou sobre o prosseguimento da proposta, com a ressalva da indispensável oitiva do MDIC. E ainda, informou-se que, conforme o Despacho SNPGB (peça 50), foi destacada a necessidade de manifestação daquele órgão e do MF, que detém a competência sobre o sistema tributário.

48. O MME explicitou, também, o entendimento de que o MDIC é o órgão gestor responsável pelo acompanhamento e a avaliação do benefício, nos termos do art. 4º da Lei 14.871/2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

49. Por fim, afirmou-se que as Notas Técnicas 19 (peça 46) e 29/2024/SNPGB (peça 55), bem como o Parecer 280/2024/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 47), retromencionados, recomendaram a manifestação do MF sobre o assunto, sendo órgão signatário da MP em questão, e competente sobre a seara tributária, haja vista a existência de menção a renúncia fiscal e observadas as competências estabelecidas pela Lei 14.600/2023.

Oitiva do MDIC

50. Consoante o Ofício 7147/2024/MDIC (peça 62), o MDIC apresentou suas razões de justificativa por meio da Nota Informativa 592/2024/MDIC (peça 63) e da Nota Técnica para Atos Normativos 59/2024/MDIC (peça 64).

51. A referida Nota Informativa teceu considerações técnicas sobre os impactos para as políticas públicas das medidas relacionadas ao Programa de Reestruturação do Setor da Construção Naval no Brasil e à Política de Conteúdo Local, objeto da edição da Medida Provisória 1.255/ 2024, bem como acerca dos resultados esperados e do controle e acompanhamento da política pública.

52. Dentre as considerações trazidas na Nota, destacam-se, de forma sintética, as informações relativas à importância da depreciação acelerada, à utilidade dos navios-tanque, aos impactos na economia, como o estímulo aos investimentos na renovação e a ampliação da frota de navios de cabotagem, aumentando a capacidade logística e reduzindo custos com afretamento, com efeitos positivos na produção, na geração de empregos e na arrecadação. Ademais, informou-se sobre o programa de reestruturação do setor de construção naval do Brasil, cujas diretrizes da política se pautam por medidas do lado da demanda e da oferta, incluindo benefícios para realização de conteúdo nacional, financiamento, garantias, formação e capacitação de trabalhadores, desenvolvimento de fornecedores, metas de desempenho e produtividade.

53. No que se refere à definição de metas, objetivos e indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário (art. 142 da LDO 2024), foram apresentados os resultados esperados e impactos para a sociedade a partir da implementação da medida, quais sejam, em resumo: crescimento nos investimentos do setor de construção naval, aumento da competitividade, geração de empregos com aumento da mão de obra qualificada, adensamento da cadeia produtiva, utilização da capacidade produtiva instalada, automação industrial e expansão da arrecadação tributária.

54. Comentou-se, ainda, sobre a transparência e o controle e que será dada ampla publicidade às habilitações e cancelamentos, bem como sobre a instituição de Grupo de Trabalho Interministerial para atestar a continuidade do processo de habilitação. Ainda foram destacadas as competências de cada órgão (MME, MDIC e MF) no controle e no monitoramento.

55. No âmbito da Nota Técnica para Atos Normativos 59/2024/MDIC (peça 64, p. 3-4), foram apresentadas as justificativas de mérito, urgência e relevância quanto à proposta da MP 1.255/2024, em apreço. No que diz respeito ao mérito, apontou-se que a MP incentiva a aquisição de navios-tanque produzidos no Brasil, 'reduzindo a exposição externa do País na cabotagem do petróleo, e a realização voluntária de conteúdo local nos contratos vigentes, acima dos índices contratuais, com potencial de alavancar a indústria nacional'. Informou-se também sobre a vantagem do incentivo da depreciação acelerada, o programa de reestruturação do setor de construção naval do Brasil, o impacto orçamentário e financeiro da medida, bem como a política e a indústria naval no Brasil e no mundo.

56. Por fim, aquela Nota Técnica abordou a urgência e a relevância da adoção da medida. Quanto à relevância, foi alegada a necessidade de ampliar investimentos e renovar de frotas de navios de cabotagem, entre outros aspectos. No que concerne à urgência, informou-se:

> *'(...) a existência de editais internacionais de licitação abertos para a contratação de navios-tanque para cabotagem indica janela temporal de oportunidade para a efetivação dos objetivos da proposta legislativa de incentivar a indústria naval nacional, assim como, as iminentes contratações de construção de plataformas de produção de petróleo e gás natural em campos explorados em contratos sem previsão de conteúdo local - como Marlim Leste e Marlim Sul, cuja licitação está prevista para ocorrer ainda no 3º trimestre deste ano, justificam a urgência da aprovação da medida proposta.'*

Análise das oitivas realizadas

57. Neste tópico será realizada a análise de cada subitem das retromencionadas oitivas, considerando, em conjunto, as respostas trazidas pelos respectivos órgãos.

58. No que concerne, incialmente, ao subitem 56.2.1, apesar de o MF argumentar que inexistiria memória de cálculo detalhada, uma vez que a MP 1.255/2024 implementou um limite global da renúncia, o MME apresentou documento, elaborado pela Petrobras (peça 54), com os cálculos utilizados para a estimativa do respectivo benefício. Contudo, pode-se afirmar que esses cálculos não foram inseridos no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que deveria acompanhar a referida proposição legislativa, em desconformidade com o disposto no § 1º do art. 132 da LDO 2024.

59. Ademais, conforme memória de reunião realizada em 5/8/2024 (peça 52), com a presença de representantes da CC/PR, do MF, do MDIC, do MME, da Petrobras e da Transpetro, depreende-se que o cálculo da estimativa da renúncia fiscal em questão foi realizado diretamente pelas referidas empresas interessadas, levando em consideração a existência de licitações em vigor, e planejadas, por parte daquelas empresas, para compra dos navios, o que poderia levar ao questionamento sobre eventual favorecimento dessas empresas.

60. Registre-se que a irregularidade referente à ausência de demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, contendo as memórias de cálculo, na mencionada proposição legislativa também consta do relatório da equipe técnica responsável pelo Acompanhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2025 (TC 019.698/2024-0, rel. min. Benjamin Zymler), uma vez que não se verificou a demonstração das memórias de cálculo em apreço, quando da instrução das proposições legislativas que originaram renúncias de receitas referentes às Leis 14.848/2024, 14.902/2024 e 14.937/2024, 14.871/2024, esta última alterada pela MP 1.255/2024 em questão.

61. Quanto ao subitem 56.2.2, a RFB alegou que havia se posicionado previamente, no âmbito da Nota Cosit 209/2024, no sentido de que a instituição da renúncia fiscal atendia ao previsto no art. 14 da LRF, ao estabelecer o montante global máximo do benefício, bem como a necessária consideração da renúncia na estimativa de receita quando da elaboração dos PLOAs de 2027 a 2031. No entanto, não se verificou, na instrução da respectiva proposta legislativa, a declaração formal da RFB a respeito do atendimento ao dispositivo em questão, em desacordo com o disposto no § 3º do art. 132 da LDO 2024.

62. Em relação ao subitem 56.2.3, os órgãos não demonstraram a existência de consulta ao MPO ou mesmo de manifestação, por parte desse órgão, sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira da renúncia em apreço, em desconformidade com o estabelecido no art. 133 da LDO 2024. Entretanto, entende-se que podem ser aceitas as justificativas apresentadas pelo MF e pelo MME quanto à não aplicabilidade do dispositivo ao caso, considerando que o benefício fiscal não terá impacto no exercício de 2024 e nos dois exercícios seguintes.

63. Quanto à questão suscitada pelo subitem 56.2.4, sobre a vedação a referência a outras proposições legislativas em tramitação (inciso I do § 4º do art. 132 da LDO 2024), as alegações também podem ser acatadas. As argumentações, notadamente as apresentadas pelo MF, vão no sentido de que a conformidade fiscal da renúncia será alcançada mediante o atendimento ao inciso I do art. 14 da LRF, que, no caso, seria a consideração do incentivo fiscal na estimativa de receita do PLOA 2027, exercício em que o benefício entraria em vigor, o que não seria então, uma proposição legislativa ainda em tramitação.

64. Cabe ressaltar que o referido inciso I do § 4º do art. 132, da LDO 2024 trata especificamente de medidas compensatórias (inciso II do caput do art. 14 da LRF) que devem constar de proposições legislativas instituidoras de renúncia de receita, ou seja, não englobando aquelas renúncias que já estariam previstas no PLOA, consoante o inciso I do caput do art. 14 da LRF. Ocorre que, no caso da renúncia fiscal em questão, prevista para ser considerada no PLOA correspondente ao início do período de vigência do benefício (2027), cabe o entendimento de que a MP que a instituiu estaria amparada pelos §§ 7º e 8º daquele inciso I do § 4º do art. 132, da LDO 2024, conforme se observa pela transcrição dos referidos dispositivos:

> *'§ 4º Para fins de atendimento ao disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, **as medidas para compensar** a renúncia de receita ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado devem integrar a proposição legislativa ou o ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem, hipótese em que será:*
>
> *I - vedada a referência a outras proposições legislativas em tramitação; e*
>
> *(...)*
>
> *§ 7º Para fins de cumprimento do disposto no inciso I do caput do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as proposições legislativas em tramitação que importem ou autorizem renúncia de receita **poderão ter seus efeitos considerados na estimativa de receita do Projeto da Lei Orçamentária e da respectiva Lei**.*
>
> *§ 8º O disposto no caput aplica-se às proposições legislativas e aos atos infralegais que:*
>
> *I **- contenham remissão a futura legislação**, parcelamento de despesa ou postergação do **impacto orçamentário-financeiro**;' (grifou-se)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

65. No que concerne às respostas atinentes ao subitem 56.2.5, que trata da definição de metas, objetivos e indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário, em consonância com o art. 142 da LDO 2024, observa-se que foram apresentados os resultados esperados, a partir da implementação do incentivo fiscal, notadamente no desenvolvimento da indústria, como o crescimento dos investimentos e a geração de empregos no setor.

66. No âmbito da EMI 34/2024 MME MF MDCI, que acompanhou a MP 1.255/2024, também constou que a instituição do benefício objetivou estimular os investimentos na renovação e na ampliação da frota de navios, e, dentre os resultados esperados, aqueles já citados anteriormente. Registre-se que, segundo o previsto no art. 9º do Decreto 12.242, de 8/11/2024, que regulamentou a concessão da renúncia de receita aqui tratada, os benefícios serão objeto de acompanhamento, controle e avaliação pelo MDIC e os resultados serão disponibilizados em sítio eletrônico pelo governo federal.

67. Quanto ao subitem 56.2.6, que trata da observância do caput do art. 14 da LRF, do art. 113 do ADCT, do art. 132 da LDO 2024, 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 cerne das alegações apresentadas veio praticamente do MF. O órgão defende, em suma, que não houve descumprimento dos dispositivos, considerando que a MP previu um teto para a renúncia (R$ 1,6 bilhão), o que atenderia à necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Ademais, afirma que o cumprimento ao inciso I do art. 14 da LRF (previsão da estimativa na Lei Orçamentária) deverá ocorrer apenas em 2027, quando da elaboração do PLOA daquele exercício, uma vez que a MP não prevê a fruição do benefício nos anos de 2024 e 2026.

68. No entanto, embora esteja previsto esse montante máximo para o benefício, o valor não foi discriminado, com vistas a demonstrar, de forma individualizada, o impacto orçamentário-financeiro no âmbito do exercício de início de sua vigência (2027) e nos dois posteriores (2028 e 2029). Assim, considera-se que a inexistência de estimativa anualizada dos valores das perdas de receita pode dificultar a busca do equilíbrio e dos resultados (metas) fiscais, no âmbito das respectivas Leis Orçamentárias, bem como vai de encontro ao princípio da anualidade orçamentária e ao disposto no retro citado caput do art. 14 da LRF, transcrito a seguir.

> *'Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de* ***estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes,*** *atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:' (grifou-se)*

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.

72. Acrescente-se, no que concerne ao atendimento aos dispositivos da LDO 2024, que estes já foram abordados quando das análises realizadas nos subitens anteriores desta instrução, bem como nas considerações sobre as exigências contidas no art. 14 da LRF, que também estão previstas na LDO.

Síntese das respostas às diligências

Diligência ao MPO

73. O MPO encaminhou, em 9/10/2024, o Ofício 4621/2024/MPO (peça 25), pelo qual, com base em informações da Subsecretaria de Assuntos Fiscais (peça 27) e da Assessoria para Assuntos Legislativos (peça 26), ambas da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), informou o seguinte:

> *'(...) nos limites das competências da Secretária de Orçamento Federal - SOF, nos termos estabelecidos pela Lei 10.180/2001 e pelo Decreto 11.353/2023, de que a minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255, de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

26/8/2024, não foi enviada para análise e manifestação desta casa, bem como cumprindo informar que não constam notas técnicas e outros expedientes relativos à referida minuta.'

Diligência à RFB

74. Por meio Ofício 439/2024/AUDIR/RFB (peça 40), de 11/10/2024, a RFB encaminhou a Nota Cosit/Sutri/SRF 269/2024 (peça 41), de 10/10/2024. Registre-se que se trata da mesma nota que trouxe alegações, em nome do MF, em sede de oitiva.

75. A RFB informou que, quanto aos procedimentos de análise da minuta de ato normativo correspondente à MP 1.255/2024, esses 'tramitaram em processos digitais, tendo sido localizados os seguintes atos que serão anexados ao processo: (i) Nota Cosit nº 209, de 26 de agosto de 2024; e (ii) Ofício RFB nº 412, de 26 de agosto de 2024'. Ademais, apresentou trechos da referida nota, quanto ao limite máximo da renúncia fiscal, registrando que, do ponto de vista orçamentário, não haveria óbice por parte da RFB, dada a previsão de inclusão da renúncia fiscal na estimativa de receita quando da elaboração dos projetos de lei orçamentária de 2027 a 2031. Por fim, ressalvou que não caberia ao órgão a análise do impacto do benefício em relação às metas fiscais.

76. Quanto aos mecanismos de controle a serem adotados para a observância do limite de que trata o art. 2º-A, § 4º, da Lei 14.871/2024, incluído pela MP 1.255/2024, a RFB informou que, naquela época, a regulamentação do dispositivo ainda não havia sido editada. Ademais, eventual disciplina da matéria poderia tomar como modelo o disposto no Decreto 12.175, de 11/9/2024, o qual regulamentou o art. 1º, caput, inciso I (depreciação acelerada para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos), da supramencionada Lei. Nessa hipótese, o benefício tributário poderia ser usufruído somente após a habilitação da RFB e, também, 'caso sejam atendidas as demais condições e exigências previstas na Lei nº 14.871, de 2024, e nos atos regulamentares'. Por conseguinte, afirmou que essa habilitação prévia possibilitaria o controle do atingimento daquele limite.

77. Por fim, alegou-se que, considerando os limites temporais do benefício (vigência de 1º/1/2027 a 31/12/2031), bem como a inexistência de informações disponíveis acerca da entrada em operação dos referidos navios-tanque, não seria possível realizar uma estimativa anualizada da renúncia tributária, mas somente afirmar que o limite global de R$ 1,6 bilhão seria usufruído nesse período, 'ou até o seu exaurimento, caso este ocorra antes do prazo legal'.

Diligência ao MME

78. Conforme já mencionado, as questões abordadas nessa diligência posterior foram suscitadas pelas respostas apresentadas pelo MME em atendimento à oitiva. Com efeito, o Ministério, consoante o Ofício 19/2025/AECI-MME (peça 85), enviou novas manifestações das áreas técnicas responsáveis, além de diversos documentos em anexo (peças 86-97).

79. Quanto à memória de cálculo das estimativas do benefício tributário, aquele órgão, conforme a Nota Informativa 6/2025/DCDP/SNPGB (peça 88, p. 4-7), esclareceu que, para a finalidade de proposição da Medida Provisória 1.255/2024, não foi elaborado nenhum documento técnico, além daqueles presentes nos autos do Processo 48380.000152/2024-97, e que foram encaminhados para esta Corte de Contas, por meio do Ofício 109/2024/AECI-MME (peça 42), já abordados anteriormente.

80. Apresentou, também, algumas considerações, no tocante à autorização (por decreto) do incentivo da depreciação acelerada, bem como às etapas, exigências e objetivos das fases de habilitação das pessoas jurídicas requerentes do benefício.

81. Destacou-se que a definição do montante máximo possível do benefício foi baseada em valores 'ancorados nas melhores informações públicas disponíveis sobre projetos de contratações de navios-tanque novos para transporte de petróleo e seus derivados, ou seja, com o melhor conhecimento técnico público no momento de proposição da norma jurídica'. Para evidenciar esse fato, o MME citou trechos das Notas Técnicas 29/2024/DCDP/SNPGB (peça 92) e 19/2024/SNPGB (peça 93), com vistas a explicitar, com base em informações públicas, os processos de planejamento e de contratação em andamento, para construção de navios-tanque, bem como as razões de urgência e relevância daquela Medida Provisória 1.255/2024.

82. No tocante à possibilidade de conflito de interesses por conta da atuação da Petrobras no processo de concessão dos benefícios, alegou-se que inexiste qualquer norma referente àquela renúncia fiscal com indicação de que a fruição do benefício seja destinada específica ou, exclusivamente, para determinada empresa. Em complemento, o Ministério argumentou que a participação de atores, tanto públicos quanto privados, no processo de políticas públicas, é legítima, inclusive na etapa de 'definição de agenda', a qual consistiria em:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

*'**A definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção.** Ela enfoca, entre outras coisas, a **determinação e definição do que constitui o 'problema', que ações de política pública subsequentes são destinadas a resolver.**' (grifos no original)*

83. Informou-se, ainda, que a participação da Petrobras na supracitada reunião convocada pela Casa Civil da Presidência da República, em 5/8/2024 (peça 42), inseriu-se no escopo de demonstrar a existência de um 'problema de política pública', qual seja, a necessidade de competitividade nos estaleiros nacionais, bem como a urgência do assunto, como evidenciado na Exposição de Motivos da MP 1.255/2024, além de notas técnicas elaboradas pelos ministérios envolvidos, que embasaram aquela norma jurídica.

84. Em relação à gestão do limite estabelecido no âmbito da renúncia fiscal em apreço, constou da supracitada Nota Informativa que a competência para efetuar o acompanhamento, o controle e a avaliação do benefício foi estabelecida ao MDIC, consoante o art. 4º da Lei 14.871/2024, bem como o art. 9º do Decreto 12.242/2024, que também previu obrigação adicional à RFB sobre a matéria.

85. Ainda sobre essa questão, foi informado que o processo de habilitação das pessoas jurídicas, de que trata o Decreto 12.242/2024, obedecerá a ordem cronológica de protocolização dos documentos para análise da habilitação prévia a cargo do MME e do MDIC, seguindo os procedimentos operacionais definidos em norma complementar. Em seguida, o processo será enviado à RFB, que priorizará a concessão do benefício com base, também, em ordem cronológica de obtenção da habilitação definitiva, respeitando o limite de renúncia de receita estipulado na Lei 15.075/2024.

86. Acrescentou-se que o tema da depreciação acelerada de navios-tanque novos, abordado na MP 1.255/2024, inicialmente não estava na agenda do MME, pois era considerado uma política industrial para o setor naval, sob a responsabilidade do MDIC (conforme Lei 14.600/2023). Entretanto, durante as discussões interministeriais, envolvendo MME, MDIC e MF, foi identificado que a medida era essencial para atrair investimentos e solucionar gargalos logísticos, especialmente no transporte de combustíveis como petróleo e seus derivados.

87. O MME destacou que, conforme estudos, como o Plano Decenal de Expansão de Energia (EPE 2024), bem como auditorias do TCU (Acórdão 1.876/2021-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues) e da Controladoria-Geral da União – CGU (auditoria realizada na Agência Nacional do Petróleo – ANP e na Petrobras, em 2022), foi constatada a necessidade de expansão da infraestrutura logística e de armazenamento para atender à crescente demanda por combustíveis no Brasil. Nesse sentido, apontaram-se deficiências em infraestruturas, como tancagem e transporte de GLP, além de desigualdades regionais e lacunas regulatórias que impactam a competitividade e o abastecimento. Assim, a MP 1.255/2024 estaria alinhada a esses diagnósticos e propostas de melhoria, sendo vital para fomentar a indústria naval e garantir a segurança energética do país.

88. Por fim, o Ministério afirmou que esses achados denotam a preocupação dos órgãos de controle com a infraestrutura necessária para garantir o abastecimento, notadamente via armazenamento e transporte, reforçando a proposição de fomentar a atração de investimentos em infraestruturas de transporte do setor de petróleo e seus derivados, como no caso da edição da MP 1.255/2024.

Diligência à CC/PR

89. A Casa Civil da Presidência da República enviou documento (peça 98) elaborado pela AGU, de 6/3/2025, com base em esclarecimentos contidos na Nota Informativa 4/2025/ECONÔMICO/SAG/CC/PR, elaborada pela Secretaria Especial de Análise Governamental (SAG/CC) daquele órgão.

90. Apontou-se, inicialmente, o não cabimento da representação, considerando que 'o cerne da questão é o exame abstrato da norma, sem correlação com casos concretos e atuais que justifiquem a atuação do TCU', bem como que 'o controle abstrato da validade de normas legais ou infralegais é prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal de 1988'. Nesse sentido, foram citados, também, entendimentos expostos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo próprio TCU. Registre-se que esse posicionamento já havia sido apresentado por aquela Advocacia, conforme da petição (peça 20) em que se requereu a reconsideração da medida cautelar, incialmente deferida nos autos, em 20/9/2024, por meio de Despacho do ministro-relator Jorge Oliveira (peça 9).

91. Ainda preliminarmente, a Casa Civil considerou como inapropriada a premissa contida na Comunicação (peça 70) elaborada por esta unidade técnica e anexada à diligência em comento, no sentido de que a Petrobras teria participação direta na formulação da política pública. A esse respeito, o órgão afirmou, em suma, que aquela estatal, bem como sua subsidiária, a Transpetro, não participaram da análise e da deliberação sobre a proposta normativa, embora tenham sido consultadas, em relação às estimativas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

de investimentos relacionados ao Plano Estratégico 2024-2028. Ademais, foi esclarecido que os dados fornecidos foram considerados consistentes pelas áreas técnicas do MME da SAG/CC.

92. Informou-se que, após análises preliminares, inclusive quanto à consistência das estimativas apresentadas pelas supracitadas empresas, a Casa Civil avaliou o mérito da proposta, bem como sua constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa. E ainda argumentou que a participação de atores afetados por políticas públicas é uma prática democrática que visa desenvolver políticas mais eficazes, e não beneficiar determinados grupos em detrimento do interesse público.

93. Ao final daquele documento da AGU, diante das considerações apresentadas, que estão detalhadas a seguir, foi pleiteado o não conhecimento da representação, uma vez que seu objeto não versa sobre caso concreto, bem como é contrário à Constituição Federal, notadamente seus arts. 2º e 71, quanto à separação de poderes e às competências do TCU, considerando, também, as jurisprudências deste Corte de Contas e do STF. Além disso, requereu a improcedência da representação, caso a 'proposta de não conhecimento desta representação não seja acolhida', em função das razões de mérito expostas.

94. Especificamente sobre as questões constantes da diligência, aquela Casa Civil informou que o cálculo da renúncia fiscal gerada pela política de depreciação acelerada de navios-tanque, com base na aplicação das alíquotas do IRPJ e da CSLL sobre os investimentos previstos em navios-tanque para transporte de petróleo, seguiu o padrão da RFB. Posteriormente, noticiou que, no âmbito da análise feita para elaboração da MP:

> *'(...) não se identificou decisão prévia de investimento por empresas de óleo e gás em navios de grande capacidade, que eram objeto da medida em tela, em função da relevância deste setor para a economia nacional. A exceção foi verificada por meio da análise do Plano de Investimento da Petrobras, conforme será exposto a seguir, razão pela qual foi realizada consulta à empresa sobre dados técnicos do projeto.'*

95. Citou-se que, para embasar a política, na reunião realizada no dia 5/8/2024, com representantes do governo, a Petrobras e a Transpetro foram consultadas sobre a previsão de investimentos nesses navios-tanque anunciados no Plano Estratégico 2024-2028, as quais indicaram para um montante total de R$ 5 bilhões, com impacto fiscal estimado em R$ 1,5 bilhão, em dois anos, por conta da depreciação acelerada.

96. Adicionalmente, em documento posteriormente encaminhado ao MME, com informações complementares, foram apresentados cálculos e premissas de uma simulação desse impacto fiscal da política de depreciação acelerada, seguindo 'rigorosamente a base conceitual e metodológica definida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil -RFB'.

97. Informou-se que foram considerados, também, cenários comparativos de tributação, com a utilização do método de perda de arrecadação, e destacada a importância de usar informações atualizadas devido à falta de histórico recente de investimentos no setor de navegação de cabotagem no petróleo e derivados. Com efeito, foi explicitado que o mecanismo inserido na Medida Provisória 1.255/2024, que prevê um teto de R$ 1,6 bilhão para os benefícios tributários, é voltado para estimular investimentos no setor como um todo, sem beneficiar agentes específicos, e prioriza projetos com maior impacto, respeitando normas fiscais e reforçando a efetividade e a eficiência da política pública, além de se basear em insumos técnicos da Petrobras e diagnósticos preliminares. Ademais, o texto enfatiza a relevância da renovação da frota de navios e de incentivos à competitividade dos estaleiros nacionais, como a depreciação acelerada e o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

98. Desse modo, foi reforçado que, no processo de elaboração da proposta, foi incluída a estimativa do impacto da renúncia, com a devida observância de normas legais e técnicas, pareceres de mérito e jurídicos dos órgãos proponentes, bem como a anuência da RFB. Ressaltou-se que as contribuições técnicas (dados) e transparentes da Petrobras antecederam a etapa de preparação do ato normativo pelos Ministérios e, 'como o restante dos fundamentos da proposta, foram objeto de apreciação pelas áreas técnicas competentes'.

99. Reiterou-se, ainda, o posicionamento de que 'a Petrobras forneceu insumos sobre definições técnicas do setor e para a previsão de impacto fiscal, mas não teve qualquer participação no processo decisório sobre a política pública, que seguiu o disposto na legislação fiscal e naquela referente à elaboração de atos normativos'. Nesse sentido, argumentou-se que o diálogo e a coleta de insumos de agentes econômicos impactados por ações governamentais são estratégias recomendadas para aprimorar a fundamentação e a formulação de políticas públicas, conforme orientado pelo Guia Prático de Análise Ex Ante do governo federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

100. A referida coleta de insumos seria justificada pela atuação relevante da Petrobras nesse mercado e pelo seu notório conhecimento sobre aspectos técnicos desse tipo de investimento, com o devido atendimento a 'critérios de conveniência e oportunidade que balizam o princípio de interesse público na administração pública'. Observou-se, também, como já consignado, que 'todas as contribuições passaram por apreciação posterior dos órgãos proponentes, seguindo o rito legal e regimental que é previsto na proposição de atos normativos de mesma natureza'.

101. Assim, a concepção do incentivo tributário não objetivou conferir vantagem para determinada empresa, mas sim a criação de instrumento para atingimento de objetivos e resultados para o setor, gerando ganhos sistêmicos, com abrangência sobre um amplo conjunto de agentes econômicos que atuam, principalmente, nesses mercados relacionados com as indústrias naval e de prospecção de petróleo.

102. Dessa mesma forma, em relação ao possível conflito de interesse, reiterou-se que a participação de diferentes atores, públicos e privados, em processos de políticas públicas é legítima. Nesse sentido, a participação da Petrobras na reunião convocada pela Casa Civil, em 5/8/2024, estaria inserida no escopo de sinalizar para a existência de um problema de política pública, quanto à necessidade de 'trazer competitividade aos estaleiros nacionais nas licitações planejadas pelas empresas'.

103. Em complemento, foi alegado que essa medida integra programas do Plano Plurianual (PPA), como 'Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis' e 'Neoindustrialização', ambos focados em ampliar investimentos estratégicos, reduzir custos, aumentar valor agregado à indústria e promover a sustentabilidade, sendo que os benefícios tributários são condicionados a investimentos específicos e geram externalidades positivas, como empregos qualificados e adensamento produtivo. Assim, a formulação da MP seguiu as diretrizes de governança pública e visou exclusivamente o interesse público, sem conflitos de interesse ou favorecimentos.

*104. Ademais, a AGU informou que a edição da MP 1.255/2024 foi precedida de avaliação **ex-ante**, fundamentada na já citada Nota Técnica 59/2024/MDIC (peça 96), na qual foram apresentados diagnósticos sobre condições internacionais de concorrência e impactos financeiros das medidas propostas. Ademais, as medidas propostas tiveram como foro o Grupo de Trabalho Naval, instituído em 2023, que colaborou para desenvolver uma política de longo prazo para o setor naval, com metas para 2030, 2040 e 2050, abordando temas como capacitação, tributação, novas tecnologias e economia circular.*

105. Embora essa política fosse de longo prazo, foi alegado que o Grupo elencou as medidas de estímulo que deveriam ser tratadas a curto prazo, como a depreciação acelerada incentivada para navios-tanque, visando reativar o setor, que tem o histórico do desenvolvimento entre os anos de 2012-2015, o que demonstra a capacidade de produção dos estaleiros brasileiros, mas com baixa participação de navios brasileiros no transporte de granéis líquidos.

106. Acrescentou-se ainda que, dada a relevância da Petrobras no setor e sua experiência na aquisição, com novas previstas para ocorrerem em 2025 e 2026, conforme seu Plano Estratégico 2024-2028, bem assim na manutenção desses navios para cabotagem no Brasil, os subsídios fornecidos pela empresa podem ser fundamentais para o desenvolvimento da política. E, como se trata de iniciativa de longo prazo, não apenas a Petrobras, mas várias empresas do setor poderão se beneficiar caso a política gere resultados positivos.

107. Por fim, afirmou-se que, com base na legislação que institui a política de depreciação acelerada, ou seja, a Lei 14.871/2024, considerando também a regulamentação dada pelo Decreto 12.242/2024, qualquer empresa tributada com base no lucro real, adquirente de navio-tanque novo, pode se habilitar à fruição dos benefícios, desde que o contrato de aquisição seja celebrado até 31/12/2026 e a embarcação entre em operação a partir de 2027.

108. No que concerne ao limite estabelecido para a renúncia tributária, foi alegado que o supracitado decreto estabelece regras para habilitação e monitoramento de benefícios fiscais relacionados à depreciação acelerada de navios-tanque. Assim, a fruição do benefício exige processo de habilitação em duas etapas: uma habilitação prévia, realizada pelo MME e pelo MDIC, e uma habilitação definitiva a cargo da RFB.

109. A habilitação prévia requer informações detalhadas sobre o projeto de navios-tanque, como capacidade, cronograma de produção, geração de empregos, valor estimado e outros dados pertinentes. Já a habilitação definitiva necessita da aprovação prévia e de comprovações de regularidade jurídica, fiscal e ambiental.

110. Acrescentou-se, ainda, que o benefício só poderá ser usufruído após a concessão dessa habilitação definitiva, com mecanismos de fiscalização e transparência, como mensuração de índices de conteúdo local

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

pela ANP e controle periódico pela RFB e pelo MDIC. Essas medidas visam garantir uma gestão criteriosa e transparente dos benefícios fiscais, respeitando o limite máximo de renúncia de receita pública e, ainda, com previsão de que 'os benefícios sejam avaliados e divulgados publicamente em site governamental, assegurada a devida transparência'.

Análise das diligências realizadas

111. Em relação à diligência ao MPO sobre a compatibilidade orçamentária e financeira, atinente ao art. 133 da LDO 2024, o Ministério informou, conforme já relatado, que a minuta da MP em apreço não foi enviada para análise do órgão e que não constam notas técnicas ou outros documentos pertinentes. No entanto, em consonância com a análise realizada anteriormente, pode-se inferir que aquele dispositivo da LDO não pode ser aplicado no caso da instituição da renúncia em questão, que terá seus efeitos fiscais somente a partir de 2027 e, assim, não acarretará impacto orçamentário-financeiro no exercício de que trata aquela LDO ou no próximo, ou seja, 2024 e 2025.

112. Quanto à diligência à RFB, observa-se, inicialmente, pelos trechos destacados da Nota Cosit 209/2024, relativamente ao disposto no caput e no inciso I do art. 14 da LRF, que os argumentos apresentados são os mesmos trazidos pelo MF, no sentido de que não houve desrespeito aos mandamentos legais, os quais já foram analisados nesta instrução.

113. No que diz respeito aos mecanismos de controle a serem adotados para atendimento do limite da renúncia fiscal (R$ 1,6 bilhão), previsto no art. 2º-A, § 4º, da Lei 14.871/2024, por meio da alteração prevista na MP 1.255/2024, alegou-se que, com base na regulamentação do dispositivo, ainda não implementada à época da resposta, a habilitação prévia possibilitaria esse controle.

114. Registre-se que, posteriormente, o Decreto 12.242, de 8/11/2024, disciplinou a matéria, com a regulamentação da concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para os navios-tanque em apreço. Em suma, disciplinaram-se as pessoas jurídicas que poderiam ser beneficiadas e as condições para usufruto do incentivo, estabelecendo a habilitação prévia pelo MME e pelo MDIC e a habilitação definitiva pela RFB, além dos documentos e informações a serem incluídos nos respectivos pedidos de habilitação (arts. 2º a 7º).

115. O decreto também trata da mensuração e da fiscalização do cumprimento dos índices mínimos de conteúdo local, a serem realizados pela ANP (art. 8º), cujas informações deverão ser encaminhadas ao MDIC, responsável pelo acompanhamento, o controle e a avaliação dos benefícios fiscais, utilizando-se, também, de informações repassadas, trimestralmente, pela RFB (art. 9º). Por fim, o art. 10 faculta ao MDIC, ao MME e à RFB, com vistas ao cumprimento do disposto no decreto: a edição de normas complementares; a realização de inspeções e auditorias nas pessoas jurídicas habilitadas para fruição do benefício; e a requisição de informações relativas à fruição do benefício fiscal.

116. Analisando o conteúdo do decreto, cabe consignar que não se observam, de forma clara, os mecanismos de controle a serem adotados pelos órgãos responsáveis, a fim de que não seja ultrapassado o limite da renúncia fiscal fixado na MP.

117. Por fim, a RFB declarou que, considerando os limites temporais do benefício (2027 a 2030) e ante a inexistência de informações disponíveis acerca da entrada em operação dos referidos navios-tanque, não seria possível a realização de uma estimativa anualizada da renúncia. Entretanto, cabe reiterar que a falta dessa estimativa pode trazer prejuízos à busca do equilíbrio e dos resultados (metas) fiscais inerentes a cada Lei Orçamentária, bem como vai de encontro ao princípio da anualidade orçamentária e ao previsto no art. 14 da LRF.

118. Relativamente às diligências feitas posteriormente (18/12/2024), ao MME e à CC/PR, que tratam da participação da Petrobras na formulação da política pública em comento, depreende-se que o Ministério basicamente endossou as informações contidas na Nota Informativa 59/2024/DCDP/SNPGB (peça 45). Pelas informações, entende-se que o órgão não elaborou nenhum documento técnico sobre o detalhamento dos cálculos que evidenciassem a consistência das estimativas dos valores da depreciação acelerada, além dos informados pela Petrobras (peça 54), e nem comprovou que os cálculos foram inseridos no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que deveria acompanhar a referida proposição legislativa, em desconformidade com o disposto no § 1º do art. 132 da LDO 2024.

119. Por sua vez, a CC/PR, por meio de documento elaborado pela AGU (peça 98), alegou, basicamente, que o cálculo da renúncia fiscal seguiu o padrão da RFB. No entanto, não se demonstrou que esse impacto foi considerado no âmbito da proposta legislativa em comento, como estabelecido no retromencionado dispositivo da LDO 2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

120. Quanto à participação da Petrobras no processo de concessão dos benefícios, os supracitados órgãos basicamente defenderam que é legítima a participação da estatal pelo aspecto técnico, tendo vista a atuação relevante da empresa no mercado e como ator afetado pela política pública. Além disso, argumentou-se que o benefício gerará ganhos sistêmicos a um amplo conjunto de agentes econômicos, e que a estatal não teve qualquer participação no processo decisório (análise e deliberação) da proposta normativa, que seguiu o disposto na legislação fiscal aplicável ao caso, sendo que todas as contribuições daquela empresa passaram por apreciação posterior dos órgãos proponentes do incentivo tributário.

121. Pelo exposto, considera-se que, de fato, procedem as alegações quanto ao fato de que a Petrobras, como principal agente do setor objeto da política de incentivo, teria mais condições técnicas para contribuir para a formulação da política pública, notadamente para a estimativa do montante do benefício fiscal em cotejo. Nesse sentido, não se veem elementos concretos para afirmar que houve conflitos de interesse na atuação daquela empresa no âmbito do processo de formulação da política pública, sem, entretanto, deixar de constatar a ausência de outros atores, tanto públicos quanto privados, nesse processo, notadamente quanto à estimativa do montante do benefício fiscal.

122. Pelos documentos e informações encaminhadas, verificou-se que a avaliação prévia dos efeitos do benefício está contida, especialmente, na Nota Técnica para os Normativos 59/2024/MDIC (peça 96), no âmbito da qual foram realizados diagnósticos sobre as condições internacionais de concorrência e impactos financeiros da medida, bem como se demonstrou que o incentivo seria importante para atrair investimentos e solucionar gargalos logísticos relativos ao setor. Ademais, foi observado que as medidas propostas tiveram como foro o Grupo de Trabalho Naval, instituído em 2023. Assim, pode-se afirmar que houve, de fato, uma avaliação ex-ante sobre os efeitos dessa intervenção estatal que instituiu o benefício da depreciação para os navios-tanque.

123. Por fim, pelas informações apresentadas, e com base na também na legislação citada que trata da política de depreciação acelerada (Lei 14.871/2024 e regulamentação prevista pelo Decreto 12.242/2024), fica evidente que não somente as empresas vinculadas à contratação da Petrobras podem se habilitar ao usufruto do incentivo, mas também qualquer uma que seja tributada com base no lucro real adquirente de navio-tanque.

124. No entanto, em que pese a alegação de que existem medidas que visam garantir uma gestão criteriosa e transparente dos benefícios tributários, no que diz respeito ao limite máximo da renúncia de receita, entende-se que não se demonstrou, e nem constou das supracitadas normas, o mecanismo de controle de controle do limite da renúncia fiscal, estabelecido na MP, e mantido pela Lei 15.075/2024, bem como pelo Decreto 12.242/2024.

CONCLUSÃO

125. A presente representação foi formulada pelo Senador Ciro Nogueira, a respeito de possível irregularidade relativa ao descumprimento do art. 14 da LRF quando da edição da Medida Provisória 1.255/2024, que instituiu, por meio da alteração do art. 1º da Lei 14.871/2024, a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinadas ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados. Posteriormente, a MP foi revogada pela Lei 15.075/2024, que, no entanto, manteve os dispositivos que estabelecem o benefício tributário em questão.

126. Conforme instrução preliminar (peça 5), além do conhecimento do feito, concluiu-se que as informações contidas na representação não foram suficientes para caracterizar o descumprimento claro e evidente da norma, e assim foi proposto indeferir o pedido de medida cautelar e a realização de diligências para obter as manifestações técnicas da RFB e da SOF, notadamente com a finalidade de se conhecer os reais impactos fiscais derivados da renúncia de receita instituída pela medida provisória.

127. Posteriormente, o ministro-relator Jorge Oliveira, conforme Despacho de 20/9/2024 (peça 9), concordou com as diligências propostas pela AudFiscal, com alguns ajustes, mas considerou presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora, uma vez que o prazo para a habilitação ao programa já estaria aberto, bem como não vislumbrou a existência de prejuízo decorrente da suspensão da implementação do programa até o que Tribunal se pronunciasse sobre o mérito da questão, o que descaracterizaria o periculum in mora reverso. Assim, concedeu medida cautelar a fim de que o MF suspendesse a habilitação de pessoas jurídicas ao programa instituído pela MP em questão, até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito, assim como determinou a realização de oitivas e diligências aos órgãos envolvidos na temática.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

128. Em seguida, diante da informação trazida aos autos de que não haveria habilitação de beneficiários previamente à edição de decreto regulamentador, o relator entendeu que o pressuposto do perigo da demora estaria afastado no momento e, assim, revogou a medida cautelar, dando-se prosseguimento ao processo com a análise das oitivas e diligências determinadas.

129. O cerne da representação é o suposto descumprimento do art. 14 da LRF por conta da instituição da renúncia de receita proveniente da concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil (50% do valor) destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados. O benefício tributário foi previsto, incialmente, no âmbito do art. 3º da Medida Provisória 1.255/2024, e posteriormente, pelo art. 7º da Lei 15.075/2024. Estabeleceu-se, também, por meio daquelas normas legais, e pelo Decreto 12.242/2024, que regulamentou o incentivo, o limite da renúncia fiscal no montante de R$ 1,6 bilhão, cuja vigência do usufruto será de 1º/1/2027 a 31/12/2031.

130. Com base nas razões de justificativas e manifestações, em respostas às oitivas e diligências feitas aos órgãos envolvidos, realizaram-se os respectivos exames técnicos, abordando os aspectos considerados mais relevantes contidos naquelas respostas, conforme exposto nesta instrução. Cabe ressaltar, inicialmente, a natureza específica da concessão do incentivo tributário, como defendido pelo MF, que posterga seu usufruto para exercício posterior, condicionado à habilitação prévia dos beneficiados pelo MME e pelo MDIC, e à habilitação definitiva pela RFB.

131. A urgência e a relevância da adoção da medida que ensejaria a edição da MP foram demonstradas por meio da Nota Técnica para Atos Normativos 59/2024/MDIC (peça 64), bem como na respectiva EMI 34/2024 MME MF MDIC, conforme trecho a seguir:

> *'6. 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.'*

132. Assim, entende-se que, para a análise sobre uma possível ilegalidade na instituição dessa renúncia de receita, deveria ser considerada a própria natureza específica do aludido incentivo tributário, que posterga seu usufruto para exercício posterior. Por um lado, a MP autorizou a concessão de quotas diferenciadas de depreciação em questão, ou seja, a prévia habilitação para usufruto do incentivo (abertura do prazo para habilitação), o que já está em vigor a partir da edição do Decreto 12.242/2024. Por outro lado, a efetiva implementação do benefício ocorrerá apenas a partir de 2027, quando do início dos impactos fiscais da medida.

133. Com efeito, examinou-se, de início, a adequação ao previsto no caput do art. 14 da LRF, no art. 113 do ADCT, bem no art. 132 da LDO/2024 (Lei 14.791/2023), que dispõem sobre a demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro quando da concessão de renúncia de receita. Considerando a previsão contida no § 4º do art. 2-A da Lei 14.871/2024, incluída inicialmente pela MP em apreço, de um limite (R$ 1,6 bilhão) da renúncia fiscal, para o período de vigência, ou seja, 2027 a 2031, não se observa um claro descumprimento dos retromencionados dispositivos, uma vez que o estabelecimento desse teto permite a consideração do montante dos impactos fiscais, indispensável ao cumprimento do princípio do equilíbrio das contas públicas, insculpido naqueles dispositivos.

134. No entanto, convém considerar o fato de que a fixação do referido teto não apresenta uma estimativa do valor de impacto orçamentário-financeiro, de forma individualizada, no exercício de início de sua vigência (2027) e nos dois posteriores (2028 e 2029), em desacordo com os citados dispositivos da LRF e da LDO 2024. Esclarece-se 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.

135. Entretanto, entende-se que esse atendimento poderá ocorrer quando da previsão da renúncia de receita na estimativa de receita da LOA 2027, com base no previsto no § 6º do art. 2º-A da Lei 14.871/2024, incluído incialmente pelo art. 3º da MP 1.255/2024, e, em seguida, pelo art. 7º da Lei 15.075/2024.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

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 parir 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;'*

138. No que concerne ao Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, que foi mencionado pelo representante como jurisprudência para questionar a validade da MP, os subitens daquele julgado estabelecem, em síntese, que somente se pode reconhecer, conceder ou aprovar direitos de fruição dos benefícios fiscais quando comprovada a implementação das exigências legais e constitucionais aplicáveis ao tema.

139. No entanto, conforme entendimento contido na instrução preliminar deste processo, e tendo em vista as argumentações contidas nas razões de justificativa apresentadas pelo MF, as renúncias fiscais abordadas naquele acórdão apresentam características distintas do caso aqui tratado. Isso porque os benefícios referidos no acórdão já estavam vigorando em 2019 e não havia comprovação de que eles haviam sido considerados na previsão de receita da respectiva LOA, ou seja, só restaria a alternativa de implementar medidas de compensação durante aquele ano, em consonância com o inciso II do art. 14 da LRF. Assim, depreende-se que a renúncia tratada naquele acórdão não guarda paralelo com o incentivo previsto na MP 1.255/2024, que, com base na inserção do § 6º ao art. 2º-A da Lei 14.871/2024, definiu expressamente a inclusão do impacto fiscal do benefício tributário na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual a partir do respectivo período de vigência, ou seja, na LOA 2027.

140. Isso posto, tendo em vista que o objetivo precípuo do disposto nos arts. 14 da LRF, 113 do ADCT e 132 da LDO 2024 é no sentido de que não haja afronta ao princípio do equilíbrio fiscal quando da implementação de renúncia de receita, pode-se considerar que não houve desrespeito aos referidos mandamentos quando da edição da Medida Provisória em análise. Pode-se chegar a essa conclusão considerando-se as condições específicas estabelecidas na MP, ou seja, de postergação dos seus impactos orçamentário-financeiros, de fixação de um limite total do gasto tributário, bem como a previsão de inclusão da renúncia na LOA a partir do início da sua vigência, 'para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal'.

141. Contudo, para fins de reforçar o atendimento ao caput e ao inciso I do art. 14 da LRF, bem como ao § 6º do art. 2-A da Lei 14.871/2024, incluído pela MP 1.255/2024, convém dar ciência às unidades jurisdicionadas envolvidas sobre a necessidade de considerar a estimativa da renúncia fiscal em questão no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária para 2027, bem como em relação aos projetos de 2028 e 2029. Ademais, entende-se que os órgãos de controle, incluindo este Tribunal, deverão verificar o cumprimento dessa medida, em momento oportuno.

142. E ainda, tendo em vista que a RFB não demonstrou a existência de mecanismos de controle necessários para evitar que seja ultrapassado o limite da renúncia fiscal (R$ 1,6 bilhão, conforme o § 4º do art. 2º-A da Lei 14.871/2024, incluído do MP 1.255/2024), para os exercícios de 2027 a 2029, entende-se que seja dada ciência às unidades jurisdicionadas envolvidas sobre a necessidade da adoção desses

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

mecanismos a fim de que não haja prejuízo fiscal por conta de uma eventual elevação do gasto tributário acima do valor fixado na norma legal.

143. Quanto às questões que foram objeto de oitivas e diligências aos órgãos envolvidos sobre o possível desrespeito a dispositivos da LDO 2024 quando da concessão do benefício tributário, após análise das respectivas manifestações apresentadas, pode-se concluir, em síntese, que:

1) não foi incluída, no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que acompanhou a referida proposição legislativa, a memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e consistências das estimativas, em desconformidade com § 1º do art. 132 da LDO 2024 (oitiva 56.2.1); e

2) não constou na instrução da respectiva proposta legislativa a declaração formal da RFB sobre o atendimento dos incisos I e II do art. 14 da LRF e do § 3º do art. 132 da LDO 2024 (oitiva 56.2.2).

144. Registre-se que o não atendimento a dispositivos relacionados ao tema das renúncias de receita, constantes das LDOs em vigor, já foram verificados em várias ações de controle externo feitas por este Tribunal e em diversos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República.

145. Por fim, constatou-se a realização de diagnósticos e avaliações prévias do impacto da política pública, em análise, no setor naval. Também foi demonstrado que a Petrobras é agente protagonista neste mercado de produção e transporte de combustíveis, como petróleo e seus derivados, e que, portanto, com mais condições técnicas para contribuir para a formulação da política de incentivo tributário, especialmente para a estimativa dos montantes do benefício. Por conseguinte, considerando, ainda, que não se observou que a estatal teve participação no processo decisório (análise e deliberação), bem como os procedimentos de formulação da proposta de criação do benefício seguiram o rito legal e regimental, com análises técnicas de outros órgãos da Administração Pública, não se tem evidências sobre a existência de conflitos de interesse na atuação da Petrobras no âmbito do processo de formulação da política pública.

146. No entanto, cabe consignar que, durante a elaboração da proposta do incentivo fiscal, verificou-se que os órgãos envolvidos na proposição do benefício fiscal deixaram de consultar outros atores do setor a ser incentivado, tanto públicos quanto privados, notadamente quanto à estimativa do montante do benefício fiscal.

147. Assim, é cabível que seja dada ciência ao MME, ao MDIC e à CC/PR a respeito da necessidade de se realizar consultas a diversos agentes, tanto públicos quanto privados, que sejam diretamente atuantes nos setores, quando da proposição de incentivos fiscais a determinados a setores que serão beneficiados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

148. Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) ratificar o conhecimento da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, nos termos do Despacho à peça 9, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) dar ciência aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, quanto à renúncia de receita decorrente da 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, prevista originalmente na Medida Provisória 1.255/2024, acerca da necessidade de:

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;

b.2) adoção de mecanismos de controle do limite do valor da renúncia fiscal fixado pelo § 4º do art. 2º-A da Lei 14.871/2024;

b.3) cumprimento integral dos dispositivos contidos nas respectivas Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor quando da elaboração de proposições legislativas que concedem renúncias de receita, no ano de regência dessas leis;

c) dar ciência aos Ministérios de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, quanto à necessidade de realizar consultas prévias a diversos agentes, tanto públicos quanto privados, que participam de setores a serem beneficiados por meio da concessão de benefícios tributários;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

d) enviar cópia da decisão que vier a ser proferida 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

e) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550661.

VOTO

Trata-se de representação de autoria do Senador Ciro Nogueira, com pedido de medida cautelar, 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*".

2. O representante alegou, em suma, que a instituição desse benefício tributário não cumpriu os requisitos previstos no art. 14 da LRF, pois, segundo declarado no próprio texto da norma, os impactos fiscais serão considerados nos orçamentos dos exercícios em que o benefício será usufruído pelos contribuintes que aderirem ao programa (entre 2027 e 2031).

3. Em síntese, a MP 1.255/2024 busca beneficiar a indústria naval nacional ao permitir a depreciação acelerada de navios-tanque novos construídos no país e dedicados ao transporte de petróleo e derivados no País, com a consequente redução da base de cálculo dos impostos incidentes sobre esses ativos. O mecanismo reduziria o custo de capital e anteciparia fluxos de caixa, em busca de incentivar a produção local e a renovação e expansão da frota.

I. Histórico

4. Após analisar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) concluiu não estar presente o pressuposto da verossimilhança das alegações (*fumus boni iuris)*, por não identificar um descumprimento evidente do art. 14 da LRF, o que dependeria de um estudo interpretativo do dispositivo para a situação de benefícios tributários instituídos com efeitos fiscais diferidos. Além disso, considerou caracterizado o perigo da demora (*periculum in mora)* e afastado o *periculum in mora* reverso.

5. Assim, diante da ausência do primeiro requisito, propôs indeferir o pedido de medida cautelar e realizar diligências para obter "*manifestações técnicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Orçamento Federal, notadamente com a finalidade de se conhecer os reais impactos fiscais derivados da renúncia de receita instituída pela multicitada medida provisória*".

6. Todavia, consoante detalhado em meu despacho à peça 9, compreendi que o caso tinha contornos diferentes dos já avaliados pelo Tribunal em razão de o impacto fiscal estimado ocorrer em três exercícios financeiros após o ano de criação do benefício tributário. Assim, a criação do benefício em tela não se amoldava à condição do inciso I do art. 14 da LRF, que exige do proponente a demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa da lei orçamentária.

7. Considerei extremamente frágil a premissa de que seria remetida a demonstração do equacionamento fiscal dos efeitos do benefício tributário para futuros projetos de lei orçamentária, considerando que essa possibilidade destoaria do espírito desse diploma legal e dos princípios norteadores da gestão fiscal responsável.

8. Conforme jurisprudência dessa Corte, além de observar as exigências específicas do art. 14 da LRF, a concessão ou ampliação de renúncias de receitas deve se pautar pelos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º desse diploma legal, quais sejam: planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios (Acórdão 263/2016-Plenário, relator: Ministro Raimundo Carreiro).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

9. Desse modo, no mérito, a solução para o impasse deveria passar por uma interpretação sistemática do art. 14 da LRF, considerando a legislação de finanças públicas como um todo, notadamente os princípios constantes do art. 1º da LRF e do art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS).

10. Além disso, verifiquei o possível descumprimento de dispositivos da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 – LDO 2024), especialmente dos arts. 132, §§ 1º e 4º, e 142, o que, por consequência, violaria o *caput* do art. 14 da LRF, segundo o qual a concessão de benefícios tributários deve atender ao disposto na LDO.

11. Assim, considerei presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, uma vez que o prazo para a habilitação ao programa já estava aberto. Ademais, não vislumbrei a existência de prejuízo decorrente da suspensão da implementação do programa até o que Tribunal se pronunciasse sobre o mérito da questão, afastando o *periculum in mora* reverso.

12. Diante disso, concedi medida cautelar a fim de que o Ministério da Fazenda suspendesse a habilitação de pessoas jurídicas no programa até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria e determinei a realização de oitivas e diligências.

13. Posteriormente, a Advocacia-Geral da União (AGU) requereu a reconsideração da medida cautelar, com base no argumento de ausência do pressuposto do perigo da demora, pois a habilitação dos interessados carecia de regulamentação por decreto. Além disso, a AGU alegou que a decisão cautelar configurava indevido exercício de controle de constitucionalidade.

14. Nesse contexto, levei o caso à discussão do Plenário, o que resultou no Acórdão 2.090/2024-Plenário (peças 22-24), que revogou a medida cautelar. Transcrevo a seguir trecho do voto que contém análise desses argumentos da AGU:

> "*14. Primeiramente, importa destacar que a cautelar em questão não avançou em competência própria do Poder Judiciário. Ao contrário, seus termos se inseriram exclusivamente no exercício da competência constitucional desta Corte de Contas de controlar a regularidade da concessão de renúncias de receitas em face das normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.*
> *15. É o que se verifica da leitura dos arts. 70 e 71, caput, da Carta Magna, combinados com o § 1° do art. 1º da Lei 8.443/1992,* ***in verbis****:*
>
> > *'No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a* ***legalidade****, a* ***legitimidade*** *e a* ***economicidade*** *dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes,* ***bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas****'. (destaques acrescidos)*
>
> *16. Além disso, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu ao TCU a competência para fiscalizar o cumprimento das regras por ela instituídas, o que obviamente inclui a verificação da observância dos critérios para criação ou ampliação de benefícios tributários.*
> *17. Cabe lembrar que no Acórdão 1.907/2019-Plenário esta Corte firmou entendimento, em sede de consulta, de que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.*
> *18. Por sua clareza, transcrevo trecho de despacho proferido pelo Relator do TC 011.564/2020-2, Ministro Bruno Dantas, que tratava de representação do então Ministério da Economia, com pedido de medida cautelar, em face de potenciais despesas decorrentes de projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional sem a observância dos requisitos da LRF:*
>
> > *'23. Esses comandos normativos demonstram, conforme exposto nas razões de decidir do mencionado precedente, Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, 'a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis'.*
> > *24. Por essa razão, naquela ocasião o Tribunal concluiu que 'medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexequíveis',* ***tendo em vista que, não obstante existentes com a promulgação e presumidamente válidas,***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

> ***não entram no plano da eficácia,*** *'justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO'.*
>
> *25. Seguindo a tese fixada no precedente,* ***a consequência pela inobservância dessas normas de direito financeiro é a inexequibilidade da medida legislativa, em virtude de sua ineficácia, enquanto não cumprida a legislação****. Ou seja,* ***embora se trate de norma que, após a sua promulgação, entre no plano da existência e no plano da validade, não entra, ainda, no plano da eficácia****, justamente por não atender aos regramentos previstos à espécie, condicionantes à implementação da nova despesa,* ***os quais traduzem a própria ideia de responsabilidade fiscal****.*
>
> *26. Esse mesmo entendimento foi adotado em outras oportunidades nesta Corte de Contas, conforme se observa do Acórdão 1.921/2019 (TC 005.283/2019-1), representação sobre irregularidades relacionadas ao bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária, aduaneira e de fiscalização do trabalho; e do Acórdão 62/2020 (TC 000.605/2019-0), representação para avaliar a* ***conformidade das concessões de renúncias de receitas*** *decorrentes da Lei 13.799/2019, ambos de minha relatoria.' (destaques acrescidos)*

19. Destaco que o entendimento do Acórdão 1.907/2019-Plenário, por simetria, também se aplica à criação ou ampliação de benefícios tributários que resultem em renúncias de receitas.

20. No despacho supramencionado, o Relator concedeu a medida cautelar pleiteada pelo representante (então Ministério da Economia) para determinar que somente fossem concedidos direitos aos benefícios aprovados por aquele projeto de lei quando sobreviesse a implementação de todas as condições previstas na legislação fiscal, inclusive os requisitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor à época.

21. Igualmente relevante mencionar os enunciados resultantes do Acórdão 62/2020-Plenário, também da relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos:

> *'1. Medida legislativa instituidora de mecanismos de renúncias de receitas* ***aprovada sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente de finanças públicas é inexequível****, porquanto embora se trate de norma que, após a sua promulgação, entra no plano da existência e no plano da validade,* ***não entra, ainda, no plano da eficácia****, por não atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;*
>
> *2.* ***A produção de efeitos de medidas legislativas que cuidem de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita depende do atendimento prévio****, pelo Poder Executivo,* ***das condições estabelecidas no ordenamento jurídico****, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal e a respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias.' (destaques acrescidos)*

22. Desse modo, considero incabível a alegação de que a decisão cautelar teria extrapolado as competências desta Corte, pois, como se vê, em linha com a jurisprudência exarada pelo Plenário, ***a referida decisão se limita ao exercício da fiscalização financeira e orçamentária para apenas exigir do gestor público a adequação da concessão de benefícios tributários às normas de regência.***

23. Ainda nessa toada, no âmbito do TC 039.853/2018-7 (peça 8, p. 6-7), a unidade especializada registrou consideração que reputo extremamente relevante, ***in verbis****:*

> *'34. Portanto,* ***o Poder Executivo não pode, ao empregar recursos públicos, ignorar os requisitos previstos em normas de Direito Orçamentário e Financeiro, de extração constitucional****. Considera-se, assim, que as medidas legislativas, mesmo que hígidas quanto aos atributos jurídicos de existência e validade,* ***só podem ser implementadas quando forem satisfeitos os requisitos legais e constitucionais para a aplicação de recursos públicos*** *em políticas e programas governamentais. A contrario sensu****, ter-se-iam fulminadas as regras que conformam o arcabouço jurídico das finanças públicas a cada nova proposição legislativa que as afrontasse****.' (destaques acrescidos)*

24. Com relação ao pressuposto do ***periculum in mora****, embora o art. 2º tenha previsto que o 'Poder Executivo federal poderá, por meio de decreto, autorizar quotas diferenciadas de depreciação acelerada', esclareço que considerei tal requisito presente em razão de a medida provisória autorizar expressamente a concessão do benefício, tendo em vista sua vigência na data de publicação e a imediata possibilidade, em tese, de adoção de medidas administrativas capazes de habilitar eventuais beneficiários. Naquele contexto, a MP não apresentou impedimentos e tampouco ficou claro que a regulamentação seria condição* ***sine qua non*** *para a operacionalização do referido benefício.*

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

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." (destaques no original)

II. Pronunciamento de mérito da AudFiscal

15. Na instrução de mérito (peça 100), após apresentar o histórico dos autos, a AudFiscal informou que foram realizadas diligências adicionais para apurar possível conflito de interesses em razão de a Petrobras ter participado do processo de elaboração do benefício tributário, considerando que a empresa poderia ser dele beneficiária.

16. A unidade informou ainda que a MP 1.255/2024, convertida na Lei 14.871/2024, foi posteriormente revogada pela Lei 15.075, de 26/12/2024. No entanto, o art. 7º dessa última norma manteve os dispositivos da Lei 14.871/2024 que previam o benefício tributário em questão.

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 precípuo 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*".

17.5. A Receita Federal do Brasil (RFB) não demonstrou a existência de mecanismos de controle necessários para evitar que seja ultrapassado o limite da renúncia fiscal. Assim, propôs que seja dada ciência sobre esse ponto para evitar prejuízo fiscal por conta de uma eventual elevação do gasto tributário acima do valor fixado na norma legal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

17.6. Quanto às regras da LDO 2024 atinentes à criação de benefícios tributários, concluiu-se que não foi incluída memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e consistências das estimativas no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que acompanhou a MP, em desconformidade com § 1º do art. 132 da LDO 2024. Além disso, não constou da instrução da respectiva MP a declaração formal da RFB sobre o atendimento dos incisos I e II do art. 14 da LRF e do § 3º do art. 132 da LDO 2024.

17.7. Sobre possível conflito de interesses, verificou-se que a Petrobras não participou do processo decisório do benefício tributário em questão e que foram seguidos os procedimentos regimentais para a formulação da proposta. Portanto, concluiu que não há evidências de conflitos de interesse na atuação da Petrobras no âmbito do processo de formulação da política pública. Porém, durante a elaboração da proposta do incentivo fiscal, outros atores do setor a ser incentivado não foram consultados. Por essa razão, propôs a expedição de ciência "*a respeito da necessidade de se realizar consultas a diversos agentes, tanto públicos quanto privados, que sejam diretamente atuantes nos setores, quando da proposição de incentivos fiscais a determinados setores que serão beneficiados*" (peça 100, p. 25).

III. Novos elementos

18. Após a instrução de mérito, o representante juntou aos autos o Ofício 14/2025/GSCNOG, de 18/9/2025 (peça 103), no qual informa a publicação da MP 1.315 em 15/9/2025, que amplia o benefício tributário em questão para alcançar a cabotagem de derivados de gás natural como atividade elegível ao benefício, o que implica na elevação do impacto fiscal para R$ 2,4 bilhões para o mesmo período de 2027 a 2031.

19. O representante acrescenta que (peça 103, p. 2):

> "*Em análise preliminar, identificamos que a Medida Provisória nº 1.315, de 2025, carece de memória de cálculo detalhada no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, contrariando o princípio da anualidade e o §1º do art. 132 da LDO 2024. Além disso, não foram apresentados mecanismos claros para controle do limite da renúncia fiscal. Por fim, destacamos a ausência de critérios técnicos capazes de permitir a avaliação* ***ex ante*** *para adoção da medida exonerativa, limitando-se a proposta à apresentação de justificativas genéricas.*
> *Nesse contexto, com o intuito de subsidiar a análise quanto à legalidade e ao impacto fiscal da Lei nº 15.075, de 2024 sob o TC nº 021.989/2024-9, submetemos à apreciação de Vossa Excelência as primeiras impressões jurídicas da Medida Provisória editada em 2025, que denotam pontos de inconformidade com o Relatório produzido pela área técnica da Secretaria-Geral de Controle Externo, convergindo para as irregularidades apresentadas pela Representação.*"

20. Considerando que as supostas desconformidades presentes na nova MP são similares às já analisadas pela AudFiscal, é dispensável nova manifestação da unidade especializada. As conclusões aqui obtidas são aplicáveis ao contexto dessa ampliação do benefício operada pela MP 1.315/2025.

IV. Análise dos benefícios tributários à luz das normas de finanças públicas

21. Feita essa contextualização, passo a decidir, adiantando que não acompanho integralmente as conclusões e proposições da AudFiscal.

22. Ao longo dos anos tem se observado que o regramento do art. 14 da LRF é insuficiente para garantir racionalidade e prudência à criação de benefícios tributários. Desde 2010 (Acórdão 747/2010-Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes), o Tribunal tem apontado irregularidades no processo de criação ou ampliação desses benefícios. Nos pareceres prévios sobre as Contas do Presidente da República, essas irregularidades têm estado presentes todos os anos desde 2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

23. Além disso, em outras fiscalizações, o Tribunal indicou os seguintes problemas associados a alguns dos benefícios tributários: tornam o sistema tributário mais complexo, ampliando o custo de conformidade do setor privado; comprometem a neutralidade do sistema tributário, afetando as decisões dos agentes econômicos; frequentemente possuem caráter regressivo, beneficiando mais as camadas de renda média e alta da sociedade; resultam em sobrecarga fiscal para os setores não beneficiados; e geram impacto representativo nas contas públicas.

24. Com isso, várias recomendações foram expedidas pelo Tribunal na tentativa de contribuir para a melhoria da estrutura de governança das renúncias de receitas e para a solução dos diversos problemas de desenho, implementação, controle e transparência dessas políticas públicas.

25. No entanto, 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. Isso 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.

IV.1. Cumprimento das normas da LRF

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:

> "*Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita* ***deverá estar acompanhada de estimativa do impacto*** *orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes,* ***atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias*** *e a pelo menos uma das seguintes condições:*
> *I - demonstração pelo proponente de que a renúncia* ***foi considerada*** *na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que* ***não afetará as metas de resultados fiscais*** *previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*
> *II -* ***estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput****, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição*" (destaquei).

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

criação e de usufruto do benefício, afirmando apenas que a compensação deve ocorrer no primeiro ano de vigência e nos dois seguintes.

30. Sobre esse ponto, a AudFiscal entendeu que a regra 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.

31. Meu entendimento é ligeiramente distinto, pois, como expus acima, também entendo que o inciso I não se aplica ao caso. Dessa forma, o desenho do benefício tributário em questão, com renúncia de receita postergada para três anos após a sua criação, insere-o em uma lacuna legislativa, dentre as alternativas do art. 14 para compensação dos efeitos fiscais. Em outros termos, não há previsão legal específica que possa ser aplicada, embora seja possível uma interpretação em prol da aplicação do inciso II, conforme descrevi no parágrafo anterior.

32. 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.

33. Nada obstante, a meu ver, as respostas às oitivas e diligências não resolveram as incoerências desse desenho diante dos princípios e normas gerais de responsabilidade na gestão fiscal. Sobre esse ponto, menciono importante diretriz contida no subitem 9.2.3 do Acórdão 263/2016-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro):

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

34. Cabe destacar que, diante da evidente insuficiência das regras da LRF para conter a expansão continuada e desordenada desses mecanismos, com efeitos deletérios para a sustentabilidade das contas públicas, a Emenda Constitucional 95/2016 incluiu o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que elevou ao nível constitucional a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro das renúncias de receitas, *in verbis*:

> "*Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou* ***renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro***" (destaquei).

35. Outra resposta legislativa ao crescimento dos gastos tributários se deu com a Emenda Constitucional 109/2021, que demandou do Presidente da República o encaminhamento ao Congresso Nacional de plano de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos impactos orçamentários e financeiros. O objetivo declarado pela referida emenda era a redução do montante total de benefícios tributários, de modo que em oito anos esse montante não ultrapassasse 2% do Produto Interno Bruto (PIB). Atualmente esse percentual gira em torno de 4,4% PIB ao ano[1].

36. É evidente a contradição entre essa prescrição constitucional, com horizonte temporal que alcança os efeitos dos benefícios tributários discutidos nestes autos, e a iniciativa governamental de criar desoneração com impacto fiscal relevante a se concretizar no futuro sem uma adequada demonstração de sua compatibilidade com os objetivos da política fiscal de médio prazo.

[1] Dados do Observatório de Benefícios Tributários do TCU. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/observatorio-beneficios-tributarios/#:~:text=O%20Observat%C3%B3rio%20do%20TCU%20adota,efetiva%20na%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20do%20governo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

37. Nesse sentido, recordo que a Lei Complementar (LC) 200/2023 criou o chamado "regime fiscal sustentável" visando garantir a estabilidade macroeconômica do país. No inciso II do § 1º do art. 1º dessa lei, consignou-se que tal regime não afasta as limitações e condicionantes de renúncias de receita estabelecidas na LRF, "*observadas as disposições da lei de diretrizes orçamentárias, inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal instituído nesta Lei Complementar*" (grifei). Já o § 2º do mesmo artigo estabelece que "*a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas*" (grifei).

38. Assim, considero que a prática de criar um benefício tributário com impacto fiscal diferido para anos adiante não se coaduna com os objetivos do regime fiscal sustentável, já que a renúncia de receita corrói a capacidade arrecadatória da União no médio e no longo prazo, caracterizando risco à sustentabilidade das finanças públicas.

39. Recordo, ainda, 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, o que se reflete, por exemplo, na proibição de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão ou com parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato (art. 21, incisos II e III). Do mesmo modo, cito a vedação à assunção de obrigação de despesa nos últimos quadrimestres do mandato que não possa ser integralmente cumprida dentro dele (art. 42).

40. A renúncia de receita instituída pela MP 1.255/2024 vai de encontro a esse aspecto principiológico da LRF, que está pautado na busca do equilíbrio intertemporal das contas públicas e na responsabilidade fiscal dos gestores públicos. Cabe a mesma observação quanto à expansão do benefício tributário em questão operacionalizada pela recém-publicada MP 1.315/2025, cujo impacto fiscal também só ocorrerá entre 2027 e 2030.

41. Desse modo, ainda que não tenha sido caracterizada afronta evidente aos incisos I e II do art. 14 da LRF, a criação ou ampliação de benefício tributário com impactos fiscais postergados, como verificado neste processo, constitui risco à sustentabilidade das contas públicas. Considerando a frágil situação fiscal da União, com déficits fiscais persistentes e crescimento da dívida pública nos últimos anos[2], é temerário criar esse tipo de mecanismo, que pode representar uma verdadeira bomba fiscal para os próximos anos caso sua utilização prolifere.

42. Do campo das boas práticas de finanças públicas, vale mencionar os princípios de governança orçamentária preconizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico[3] (OCDE), segundo os quais a gestão dos orçamentos públicos deve se dar a partir de limites claros, críveis e previsíveis, visando a solidez e a sustentabilidade da política fiscal.

43. Assim, cabe **dar ciência** ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República de que 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 LRF e do § 2º do art. 1º da LC 200/2023.

44. Com relação ao *caput* do art. 14 da LRF, destaco a obrigação do proponente de apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o benefício inicia sua vigência e nos dois seguintes e atender ao disposto na LDO. Ambas as exigências da lei complementar incidem

[2] Conforme Relatório sobre as Contas do Presidente da República. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/index.html

[3] Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410/

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

plenamente sobre o caso em análise neste processo, bem como o art. 113 do ADCT que também exige a apresentação de estimativa de impacto fiscal quando da proposição de renúncias de receitas.

45. Sobre esse ponto, concordo com a conclusão da AudFiscal de que o limite estabelecido para a renúncia fiscal, de R$ 2,4 bilhões[4], atende parcialmente ao *caput* do art. 14, pois esse teto não foi demonstrado de forma anualizada no caso da MP 1.255/2024. Isso pode dificultar o planejamento, a transparência e o equacionamento fiscal da renúncia de receita em cada um dos exercícios financeiros, prejudicando o atendimento ao princípio da anualidade orçamentária. Já no caso da MP 1.315/2025, o problema não se verifica, pois a exposição de motivos apresenta o valor estimado de R$ 200 milhões de renúncias de receitas por ano.

46. Assim, proponho **dar ciência** aos órgãos competentes de que a ausência de estimativa anualizada dos impactos fiscais de benefícios tributários caracteriza inobservância ao *caput* do art. 14 da LRF.

47. A AudFiscal propôs, também, dar ciência aos órgãos competentes sobre a necessidade de considerar o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita em questão na estimativa de receita do PLOA para o exercício financeiro de 2027, referente ao início da vigência do benefício.

48. No entanto, entendo dispensável essa deliberação. Conforme o art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, as ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa e evitar a repetição de irregularidade ou a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável. Ao analisar o caso concreto, verifico que o teor da proposta da unidade especializada não trata de uma irregularidade propriamente dita, que é um pressuposto das ciências. Além disso, no processo de elaboração dos PLOAs, em obediência ao art. 12 da LRF e a comando específico da LDO, a RFB produz demonstrativo com a estimativa da arrecadação das receitas federais, tendo por base a arrecadação no exercício em que o PLOA é elaborado e os efeitos de alterações na legislação que afetam as estimativas. Desse modo, o encaminhamento proposto é desnecessário, pois aponta a necessidade de procedimento que já faz parte da atividade rotineira da RFB no que se refere à elaboração das estimativas de receita do PLOA.

IV.2. Cumprimento das regras da LDO

49. Passando para a análise do atendimento das regras da LDO sobre benefícios tributários, a AudFiscal concluiu que não foi incluída memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e consistências das estimativas no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que acompanhou a MP, em desconformidade com § 1º do art. 132 da LDO 2024. Registrou também que não constou da instrução da proposta legislativa a declaração formal da RFB sobre o atendimento dos incisos I e II do art. 14 da LRF, conforme exigido pelo § 3º do mesmo artigo. Diante disso, propôs dar ciência sobre a necessidade de cumprimento integral dos dispositivos das LDOs em vigor quando da elaboração de proposições legislativas que concedem renúncias de receita.

50. Observo que, em sua resposta à diligência, a RFB registrou que havia se pronunciado sobre a minuta de ato normativo que resultou na MP 1.255/2024 por meio da Nota Cosit 209, de 26/8/2024, e do Ofício RFB 412, da mesma data. A Casa Civil também destacou a manifestação favorável da RFB ao benefício tributário (peça 98). No entanto, compulsando os autos, não identifiquei tais manifestações, de forma que não é possível tecer uma conclusão a respeito do cumprimento do § 3º do art. 132 da LDO 2024 (manifestação formal da RFB).

51. Já com relação à estimativa de impacto considerada na MP 1.255/2024, acrescento outra fragilidade. É que a estimativa foi elaborada e apresentada pela Petrobras, considerando os procedimentos em curso naquela empresa para aquisição de dezesseis navios de cabotagem (peça 54). Ocorre que, como esclarecido nas respostas às oitivas, qualquer pessoa jurídica que atenda aos

[4] O valor inclui a ampliação efetuada pela MP 1.315/2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

requisitos legais e regulamentares poderá solicitar sua habilitação ao benefício fiscal (peça 88, p. 8, por exemplo). Assim, por um lado, a estimativa de impacto consignada na exposição de motivos da MP considerou apenas a necessidade da Petrobras, mas o limite de renúncia fiscal estabelecido será compartilhado por todas as empresas que forem habilitadas no programa. Além de demonstrar deficiência no processo de formulação do incentivo fiscal, por ter se baseado nas expectativas de apenas uma das empresas elegíveis ao programa, esse aspecto aponta para possíveis dificuldades na execução, pois o referido limite pode ser inferior à real necessidade do setor, gerando pressões para expansão do limite e, assim, dos impactos fiscais.

52. Ainda sobre as estimativas de impacto, segundo consta das manifestações nos autos, a RFB se manifestou, por meio da Nota Cosit 209/2023, no processo de formulação do projeto de lei que deu origem à Lei 14.871/2024. Essa norma criou o benefício tributário de depreciação acelerada para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas. Posteriormente, essa lei foi alterada pela MP 1.255/2024, objeto destes autos, para incluir os "*navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados*". Naquela ocasião, a RFB concluiu que (peça 60, p. 5):

> "*7. O art. 3º da minuta limita a redução na arrecadação à R$ 1,7 bilhão em 2024. Sendo assim não há cálculo de estimativa a ser realizado, o impacto orçamentário-financeiro da medida limita-se às condições impostas pelo art. 3º.*"

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.

56. No entanto, o art. 27, inciso XI, do Decreto 11.097/2024 atribui à RFB a competência para "*estimar e quantificar a renúncia de receitas administradas e avaliar os efeitos das reduções de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

alíquotas, das isenções tributárias e dos incentivos ou estímulos fiscais, ressalvada a competência de outros órgãos que também tratem da matéria". Assim, para melhor qualidade e legitimidade dessas estimativas, seria desejável a participação do órgão fazendário, ainda mais considerando que parte dos procedimentos de implementação da política pública (habilitação definitiva e controle da fruição do benefício fiscal) recairá sobre ele.

57. Ainda sobre esse aspecto, cabe reproduzir trecho da instrução da unidade especializada que relata a deficiência da atuação do órgão proponente do benefício fiscal (Ministério de Minas e Energia – MME) no que se refere à elaboração do demonstrativo de impacto:

> "*118. (...) Pelas informações, entende-se que* ***o órgão não elaborou nenhum documento técnico sobre o detalhamento dos cálculos que evidenciassem a consistência das estimativas*** *dos valores da depreciação acelerada,* ***além dos informados pela Petrobras*** *(peça 54), e nem comprovou que os cálculos foram inseridos no demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro que deveria acompanhar a referida proposição legislativa, em desconformidade com o disposto no § 1º do art. 132 da LDO 2024.*
>
> *119. Por sua vez, a CC/PR, por meio de documento elaborado pela AGU (peça 98), alegou, basicamente, que o cálculo da renúncia fiscal seguiu o padrão da RFB. No entanto, não se demonstrou que esse impacto foi considerado no âmbito da proposta legislativa em comento, como estabelecido no retromencionado dispositivo da LDO 2024.*" (destaquei).

58. Assim, cabe **dar ciência** aos órgãos envolvidos de que a ausência de memória de cálculo que evidencie 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 (LDO 2024).

59. Com relação às exigências do art. 142 da LDO 2024 (definição de objetivos, indicadores e metas que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário), diferentemente da conclusão da unidade especializada, entendo que tais exigências não foram plenamente atendidas. Em resposta à oitiva, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) afirmou que o objetivo da MP 1.255/2024 é "*estimular investimentos na renovação e ampliação de frota de navios de cabotagem com vistas à ampliação da capacidade logística da atividade de transporte de petróleo e seus derivados, à redução da exposição a oscilações de preço e dos custos com afretamento de embarcações e ao desenvolvimento da indústria naval nacional*" (peça 63, p. 3). Com isso, vislumbra-se como resultados e impactos da medida "*o aumento dos investimentos, da produtividade e da competitividade desses segmentos industriais, com adensamento da cadeia produtiva nacional e repercussões positivas sobre os níveis de produção, geração de empregos e arrecadação*" (peça 63, p. 3).

60. Observa-se que os objetivos do benefício tributário estão definidos de forma abrangente, sem especificação de indicadores e metas que sejam úteis para o monitoramento e a avaliação da política pública. Assim, concluo que não houve observância plena do art. 142 da LDO 2024. Por essa razão, entendo pertinente **determinar** àquele ministério que estabeleça tais atributos para a política pública, considerando as competências que lhe foram declinadas pelos arts. 4º da Lei 14.871/2024 e 9º do Decreto 12.242/2024 de acompanhar, controlar e avaliar o benefício fiscal em tela.

61. Além disso, seria recomendável utilizar a metodologia do modelo lógico para uma definição clara, plausível e consistente dos objetivos da política. Conforme o Guia Prático de Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas da Casa Civil da Presidência da República (p. 94), essa metodologia auxilia a demonstração da "*consistência lógica do que se pretende fazer, de modo que fique absolutamente claro em que medida os recursos e os processos a serem despendidos e realizados podem ser tomados como diretamente responsáveis por produzir o que se vislumbra como resultado e se vislumbra como impacto*".

62. Sobre o controle do limite estabelecido para os benefícios fiscais em análise (art. 2º-A, §§ 4º e 4º-A, da Lei 14.871/2024), que totalizam R$ 2,4 bilhões, a RFB informou que tal controle se daria por meio dos procedimentos de habilitação, exigência prevista nas normas instituidoras dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

benefícios tributários (§ 5º do art. 2º-A da Lei 14.877/2024 e inciso I do art. 7º do Decreto 12.242/2024).

63. Esse decreto especificou o público-alvo da política (pessoas jurídicas que podem ser beneficiadas) e as condições para usufruto do incentivo, estabelecendo a habilitação prévia pelo MME e pelo MDIC e a habilitação definitiva pela RFB, bem como os documentos necessários para essas habilitações. Uma das condições impostas pelo decreto é que o navio-tanque seja produzido no Brasil conforme índices mínimos de conteúdo local definidos por ato do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). O decreto disciplina, ainda, a mensuração e a fiscalização do cumprimento desse requisito pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), cujas informações deverão ser encaminhadas ao MDIC para subsidiar o exercício de suas atribuições de acompanhamento, controle e avaliação dos benefícios fiscais.

64. Diante desses elementos, a AudFiscal concluiu que não há dispositivo no decreto que especifique, de forma clara, os mecanismos de controle para que o limite máximo da renúncia fiscal seja observado. De fato, consultando a resposta da RFB sobre isso, identifiquei apenas a afirmação de que a habilitação prévia "*teria o condão de controlar, inclusive, o atingimento do limite global*" estabelecido na multicitada MP (peça 60, p. 8). O Decreto 12.242/2024, no entanto, autorizou a RFB a expedir normas complementares para o exercício de suas competências, bem como realizar fiscalizações nas pessoas jurídicas habilitadas para a fruição do benefício fiscal.

65. Sobre esse ponto, deixo de acompanhar a proposta da unidade especializada de expedição de ciência aos jurisdicionados por entender que, neste momento, a fragilidade nos mecanismos de controle não se encontra suficientemente demonstrada, ainda que possa ser objeto de futuro acompanhamento pelo Tribunal.

V. Análise sobre possível conflito de interesses na formulação do benefício tributário

66. Por fim, foi objeto de análise eventual conflito de interesses em razão da participação da Petrobras no processo de formulação do benefício tributário da MP 1.255/2024, já que a empresa seria uma das possíveis beneficiárias.

67. Verificou-se, no entanto, que a Petrobras não participou do processo decisório do benefício tributário, mas apenas da etapa inicial de proposição junto ao MME, tendo fornecido a estimativa de renúncia de receita decorrente do benefício em questão, conforme já mencionado. Assim, afastou-se a hipótese de conflito de interesse, mas apontou-se como deficiência o fato de que outros atores do setor a ser incentivado não foram igualmente consultados. Por essa razão, a AudFiscal propôs a expedição de ciência aos órgãos competentes "*a respeito da necessidade de se realizar consultas a diversos agentes, tanto públicos quanto privados, que sejam diretamente atuantes nos setores, quando da proposição de incentivos fiscais a determinados setores que serão beneficiados*".

68. Concordo com as conclusões da unidade especializada. Também vislumbro a fragilidade de se considerar apenas o volume de renúncias de receitas associado ao plano da estatal de aquisição de navios, desconsiderando outros possíveis interessados, embora não haja impedimento para que outras pessoas jurídicas pleiteiem a habilitação ao incentivo fiscal.

69. No entanto, entendo que o escopo destes autos não examinou com a profundidade necessária as consultas e outros procedimentos correlatos realizados previamente à elaboração da Medida Provisória. Assim, este caso, centrado nas regras previstas nas normas de finanças públicas, não comporta a expedição de ciência nos moldes sugeridos pela AudFiscal, razão pela qual deixo de acompanhar a referida proposta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

VI. Conclusão

70. Ao analisar os contornos do caso, não se pode esquecer que ele se insere no contexto maior dos benefícios tributários, com forte tendência de crescimento ao longo do tempo. O gráfico abaixo ilustra o problema:

Evolução dos gastos tributários



Fonte: elaboração própria com base em dados da Receita Federal do Brasil[5]

71. A projeção da RFB, portanto, é de que em 2026 o governo federal deixe de arrecadar R$ 612 bilhões em razão dos benefícios tributários em vigor. Porém, além desse custo fiscal, há também o custo para a gestão tributária, que é ampliado sempre que um novo incentivo fiscal é criado, tornando o sistema tributário mais complexo tanto para os contribuintes quanto para o próprio fisco.

72. Outro dado relevante, extraído do Observatório de Benefícios Tributários do TCU[6], é que o volume de gastos tributários em 2025 representa 24% da arrecadação federal e 2,2 vezes o orçamento público para a saúde.

73. Ao longo dos anos, o Tribunal tem destacado esse problema do crescimento das renúncias tributárias no bojo do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, demonstrando os seus reflexos no equilíbrio das contas públicas por corroer a capacidade arrecadatória do Estado e a ausência de uma demonstração clara dos resultados alcançados por essas políticas que as justifique sob os critérios da eficiência e da efetividade.

74. Essa expansão continuada dos benefícios tributários tem sido objeto de discussões também no Parlamento, na mídia e no próprio discurso de autoridades do governo[7].

75. De fato, dado o rombo fiscal dos últimos anos (déficits primários de R$ 264,5 bilhões em 2023, de R$ 45,4 bilhões em 2024 e de R$ 74,9 bilhões[8] para 2025), os mecanismos que acarretam perda de arrecadação ganham maior relevância no debate público. Assim, é salutar que haja um escrutínio cuidadoso desses mecanismos.

76. Nesse sentido, entendo que, embora os benefícios analisados nestes autos tenham baixa representatividade diante do volume total das renúncias tributárias federais, a discussão aqui promovida auxilia o debate, ao dar transparência sobre como tais mecanismos nascem, mesmo em um

[5] Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia
[6] Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/observatorio-beneficios-tributarios/#:~:text=O%20Observat%C3%B3rio%20do%20TCU%20adota,efetiva%20na%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20do%20governo
[7] Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-10/haddad-diz-que-cortar-beneficios-tributarios-e-combater-privilegios; https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-prepara-corte-de-beneficios-para-atingir-meta-fiscal-diz-haddad/; https://veja.abril.com.br/coluna/radar/motta-e-gleisi-negociam-corte-de-beneficios-fiscais-para-votar-ir-e-mp/
[8] Estimativa constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

ambiente de severa restrição fiscal na União, e, em certa medida, dissociados dos objetivos da política fiscal definidos no arcabouço constitucional e legal de regência.

77. Diante disso, as medidas que proponho ao Plenário vão no sentido de maior coerência entre a criação de benefícios tributários e os objetivos da política fiscal.

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

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550662.

ACÓRDÃO Nº 2517/2025 – 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550663.

da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-43/25-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78550663.