

## COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que fui designado relator do TC 000.605/2019-0, que trata de representação acerca de possíveis irregularidades na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019 diante dos requisitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 (LDO/2019) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido por força da Emenda Constitucional 95/2016.

2. Referida lei, sancionada em 3/1/2019, alterou a Medida Provisória 2.199-14/2001 e fixou novo prazo para aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Ou seja, representa renovação de benefícios tributários que se extinguiriam ao final do exercício de 2018, prorrogando-os até o final de 2023.

3. Ao examinar a matéria, a Semag considerou que a concessão de renúncia fiscal de que trata a Lei 13.799/2019 não observou os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos arts. 114 e 116 da LDO/2019 e no art. 113 do ADCT.

4. Referidos dispositivos preconizam, resumidamente, a necessidade de que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais, bem como prever medidas de compensação.

5. Destaco, ademais, que o Poder Executivo aparentemente buscou minorar as mencionadas falhas por meio do Decreto 9.682, de 4/1/2019, cujo art. 2º limita a aprovação de projetos e a concessão dos respectivos benefícios fiscais aos montantes consignados pela Receita Federal do Brasil no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) que acompanhou o projeto de lei orçamentária para 2019.

6. No entanto, conforme demonstrado pela Semag, especialmente à luz do disposto no § 4º do art. 114 da LDO/2019, não há fundamento para remeter o preenchimento dos requisitos legais a momento posterior, porque referidas condicionantes, claramente, deveriam ser alcançadas previamente à criação de renúncias de receitas. Dessa forma, a previsão de cálculo futuro do impacto financeiro tratado no Decreto 9.682/2019 não é suficiente para atender ao disposto na Constituição Federal, na LRF e na LDO.

7. Defende a unidade instrutora que, para sua plena eficácia, os benefícios tributários previstos na Lei 13.799/2019 carecem da efetiva implementação dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT, no art. 14 da LRF e nos arts. 114 e 116 da LDO/2019.

8. Diante dos elementos trazidos pela secretaria especializada, proferi despacho em 16/1/2019, por meio do qual determinei a realização de oitiva dos Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional para que se manifestassem sobre os fatos apontados na Representação, e especialmente sobre:

a) a estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrente da concessão dos benefícios tributários previstos na Lei 13.799/2019 para os exercícios de 2019 a 2021;

b) os mecanismos a serem utilizados para a implementação do art. 2º do Decreto 9.682/2019, com indicação dos órgãos responsáveis pelo controle e pela verificação da adequação dos projetos a que se refere o art. 1º da Medida Provisória 2.199-14/2001 e o art. 19 da Lei 8.167/1991 no que tange às exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 114 e 116 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019;

9. Determinei também, *ad cautelam*, o encaminhamento de cópia do despacho e do pronunciamento da Semag ao Ministério da Economia, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e à Casa Civil da Presidência da República.

10. A ciência destes órgãos mostrou-se relevante porque a proposta ventilada pela Semag alvitra a possibilidade de expedição de alerta na forma prevista na LRF e encaminhamento de informações à Procuradoria-Geral da República para avaliação quanto à constitucionalidade da Lei 13.799/2019 diante do disposto no art. 113 do ADCT.

11. Consigno, por derradeiro, que a aprovação de mecanismos de renúncia fiscal sem atendimento dos requisitos de responsabilidade fiscal é tema que inspira a mais alta preocupação, não apenas em razão das impropriedades formais em apuração, mas, principalmente, em razão dos impactos fiscais decorrentes dos referidos benefícios diante da situação fiscal deteriorada do país.

12. Tais inquietudes não são apenas deste Relator, mas do Tribunal como um todo, porquanto têm sido recorrentemente objeto de alertas contidos nos últimos pareceres prévios emitidos por esta Corte sobre as contas presidenciais anuais.

13. De certo, a oitiva determinada nos autos proporcionará os elementos imprescindíveis à convicção de mérito sobre o tema e as medidas acautelatórias esperadas do Poder Executivo Federal, que, ao que tudo indica, tem buscado tratar com o devido zelo a saúde fiscal da União.

14. Faço constar nesta comunicação cópia do despacho proferido e da instrução da Semag.

Esta é a matéria que trago ao conhecimento do Plenário, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de janeiro de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

**TC 000.605/2019-0****Natureza:** Representação**Unidades Jurisdicionadas:** Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional.

## DESPACHO

Trata-se de Representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste TCU, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), acerca de possíveis não conformidades na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019 diante dos requisitos estabelecidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 (LDO/2019) e, ainda, do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

15. A Lei 13.799, sancionada em 3/1/2019, alterou a MP 2.199-14/2001 e fixou novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Também modificou a Lei 8.167/1991, ao dispor sobre os depósitos para reinvestimento efetuados pelas empresas em operação nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam. Em síntese, a norma representa renovação de benefícios tributários que se extinguiriam ao final do exercício de 2018, prorrogando-os até o final de 2023.

16. Os benefícios são, dentre outros aspectos detalhados na inaugural desta Representação (peça 1), decorrentes da redução de 75% do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração de projeto protocolizado e aprovado por pessoas jurídicas, até 31/12/2023, com vistas à instalação, ampliação, modernização ou diversificação, se enquadrado em setores da economia considerados prioritários, por meio de ato do Poder Executivo, para o desenvolvimento regional nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam.

17. Examinada a matéria, a Semag considera que o projeto de lei em análise foi aprovado e sancionado, após veto parcial do Presidente da República, com inobservância dos requisitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 (arts. 114 e 116, § 1º, da Lei 13.707/2018), além de indício de inconstitucionalidade em virtude do conflito com o art. 113 do ADCT (emenda constitucional do Novo Regime Fiscal).

18. Em síntese, a LRF exige que a **concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária** da qual decorra renúncia de receita **seja 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; e 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.

19. O § 2º do art. 14 prescreve, ainda, que, se **o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição “ii” retro, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as referidas medidas.**

20. Já a LDO/2019 impõe que:

“Art. 114 As **proposições legislativas e as suas emendas**, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, **importem ou autorizem diminuição de receita** ou aumento de despesa da União, **deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos** no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a **memória de cálculo respectiva e correspondente compensação** para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

(...)

§ 3º **A estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.**

§ 4º **A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.**

(...)

§ 7º **As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput em tramitação no Congresso Nacional. (...)**

Art. 116. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º **Ficam vedadas a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.”** (grifou-se)

21. Em seguida, por meio do Decreto 9.682/2019, o Poder Executivo aparentemente buscou corrigir as mencionadas falhas ao limitar a aprovação de projetos e a concessão dos respectivos benefícios fiscais aos montantes consignados pela Receita Federal do Brasil no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) que acompanhou o projeto de lei orçamentária para 2019.

22. No entanto, conforme demonstrado pela Semag, especialmente à luz do disposto no § 4º do art. 114 da LDO/2019, não há fundamento para remeter o preenchimento desses requisitos a momento posterior, porque as condicionantes legais, claramente, deveriam ser alcançadas previamente à criação de renúncias de receitas. Então, a previsão de cálculo futuro do impacto incluída no parágrafo único do art. 3º do Decreto 9.682/2019 não é suficiente para atender ao disposto na Constituição, na LRF e, ainda, na LDO.

23. Nesse sentido, conclui a unidade instrutora que, para sua plena eficácia, os benefícios tributários previstos na Lei 13.799/2019 carecem da efetiva implementação dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT, no art. 14 da LRF, especialmente o inciso II e o § 2º, e nos arts. 114 e 116 da LDO/2019. Portanto, os Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional deverão adotar as

providências necessárias para adequar os programas às mencionadas regras previamente à aprovação dos projetos e à efetiva concessão dos benefícios tributários.

24. Passo a decidir.
25. Preliminarmente, acompanho o posicionamento da Semag (peças 3-4) e adoto seus fundamentos como minhas razões de decidir.
26. Endosso suas preocupações, não apenas com relação às impropriedades formais em apuração, mas, também, quanto aos impactos fiscais decorrentes dos benefícios tributários aprovados à aparente revelia da gestão fiscal responsável.
27. Tais inquietudes não são apenas deste Relator, mas do Tribunal de Contas da União, porquanto têm sido recorrentemente objeto de alertas contidos nos últimos pareceres prévios emitidos por esta Corte sobre as contas presidenciais anuais.
28. Assim, acolho a proposta de encaminhamento ofertada pela Semag para, nesse momento processual e com a urgência que a medida requer, promover a **oitiva** dos Ministérios envolvidos para que se manifestem sobre os fatos apontados nesta Representação.
29. Ademais, *ad cautelam*, faz-se necessário encaminhar, desde já, o pronunciamento da Semag aos Ministérios envolvidos e à Casa Civil da Presidência da República, para que adotem providências que entenderem cabíveis até a deliberação de mérito por parte do Plenário deste Tribunal.
30. Determino, portanto:
  - 30.1. a realização de **oitiva**, com fundamento no art. 250, inciso V, do RITCU, para que o Ministério da Economia e o Ministério do Desenvolvimento Regional se manifestem, no prazo de até 15 dias, sobre os fatos apontados nesta Representação, especialmente sobre:
    - 30.1.1. estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrente da concessão dos benefícios tributários previstos na Lei 13.799/2019 para os exercícios de 2019 a 2021;
    - 30.1.2. mecanismos a serem utilizados para a implementação do art. 2º do Decreto 9.682/2019, indicando, inclusive, os órgãos responsáveis pelo controle e pela verificação da adequação dos projetos a que se refere o art. 1º da Medida Provisória 2.199-14/2001 e o art. 19 da Lei 8.167/1991 no que tange às exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 114 e 116 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019;
  - 30.2. encaminhar cópia deste despacho e das peças 3 e 4 ao Ministério da Economia, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e à Casa Civil da Presidência da República.
31. À Semag, para providências.

Brasília, 16 de janeiro de 2019.

(assinado eletronicamente)  
Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

**TC 000.605/2019-0**

**Tipo:** Representação

**Unidade jurisdicionada:** Ministério da Economia e Ministério do Desenvolvimento Regional

**Assunto:** Renúncias de receitas tributárias instituídas por meio da Lei 13.799/2019

**Relator:** Bruno Dantas

**Proposta:** Preliminar. Oitiva.

32. Com fulcro no art. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), apresenta-se Representação com vistas a avaliar a conformidade das concessões de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019 diante dos requisitos exigidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 (LDO/2019) e, ainda, o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

## DOS FATOS

33. A Lei 13.799, sancionada em 3/1/2019, alterou a MP 2.199-14/2001, fixando novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e a Lei 8.167/1991, dispondo sobre os depósitos para reinvestimento efetuados pelas empresas em operação nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam.

34. Referida medida representou a renovação de benefícios tributários que se extinguiriam no exercício de 2018, dando nova redação aos art. 1º e 3º da MP 2.199-14/200, que regulamenta aspectos do imposto sobre a renda no que se refere a incentivos fiscais de isenção e de redução, de forma a prorrogar os benefícios até o final de 2023, nos seguintes termos:

Art. 1º Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, a partir do ano-calendário de 2000, as pessoas jurídicas que tenham **projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2023 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional**, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), terão direito à **redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração**.

.....

Art. 3º Sem prejuízo das demais normas em vigor sobre a matéria, **fica mantido, até 31 de dezembro de 2023, o percentual de 30% (trinta por cento)** previsto no inciso I do caput do art. 2º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional. (grifou-se)

4. Notícias veiculadas na imprensa ao longo dos últimos dias informam que a renovação do benefício tributário tem impactos fiscais relevantes no próprio exercício de 2019, sem que a perda de arrecadação nesse ano tenha sido prevista na Lei Orçamentária de 2019, como se destaca a seguir nos excertos de notícia publicada no jornal O Estado de São Paulo, em 4/1/2019:

BRASÍLIA - Em seu terceiro dia de governo, o presidente Jair Bolsonaro decidiu sancionar a prorrogação de benefícios fiscais para empresas que estão nas áreas da Sudam (Amazônia) e da Sudene (Nordeste), além da extensão do programa para a área da Sudeco (Centro-Oeste), que hoje não é beneficiada. A medida concede um desconto de 75% no Imposto de Renda dessas empresas. Com isso, **o governo vai abrir mão de R\$ 6,8 bilhões adicionais entre 2019 e 2020, segundo cálculos da Receita Federal.** A publicação deve ocorrer na edição desta sexta-feira, 4, do Diário Oficial da União (DOU).

Os Ministérios da Fazenda e do Planejamento - agora fundidos no Ministério da Economia de Paulo Guedes - haviam recomendado o veto integral da proposta, segundo apurou o Estadão/Broadcast, por causa do impacto nas contas. A decisão do presidente não só deixa de lado a orientação da área técnica, mas também vai na direção contrária de uma das principais diretrizes que vinham sendo colocadas por Guedes para sua gestão: a redução de renúncias e incentivos fiscais.

(...)

Segundo uma fonte da área econômica, a sanção do projeto vai impor um dilema ao novo governo. Como o benefício não está contemplado na peça orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige a compensação para a **perda de receitas que haverá em 2019 (quase R\$ 3 bilhões)**. Para isso, a equipe econômica teria de cortar outras renúncias, elevar impostos ou ampliar a base de cálculo de algum tributo. (Grifou-se)

(Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/bolsonaro-sanciona-prorrogacao-de-incentivos-a-empresas-da-sudam-e-da-sudene,70002666481>)

5. O projeto que deu origem à Lei 13.799/2019, PLS 656/2015, foi apresentado no âmbito do Senado Federal pelo Senador Eunício de Oliveira em 29/9/2015, com o objetivo de alterar apenas o art. 1º da Medida Provisória (MP) 2.199-14 de 2001. Na justificação da proposição, o Senador destaca que o incentivo fiscal previsto naquele dispositivo é relevante para a criação de empregos e o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte e Nordeste e que o fim da vigência desses benefícios em 31/12/2018 poderia inviabilizar a execução dos projetos implantados nas áreas da Sudam e Sudene. Além disso, ressalta que a fruição do benefício fiscal ocorre no exercício seguinte ao ano de aprovação do projeto de instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrados pelo Poder Executivo como prioritários para o desenvolvimento regional (§ 1º do art. 1º da MP 2.199/2001). Observa-se que não há menção quanto à compatibilidade da prorrogação desse benefício fiscal com os resultados fiscais e à estratégia para não afetar o equilíbrio orçamentário-financeiro (via previsão na LOA ou indicação de medidas compensatórias).

6. Nesses termos, o projeto obteve parecer favorável à aprovação na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal e foi então encaminhado para análise da Comissão de Assuntos Econômicos em decisão terminativa. Com relação aos aspectos fiscais do projeto, o relatório dessa comissão datado de 26/5/2017 destaca que:

Naturalmente, os incentivos concedidos pressupõem algum nível de renúncia fiscal. De acordo com o Demonstrativo dos Gastos Tributários publicado pela Receita Federal do Brasil, as desonerações do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas relativas à Sudam e à Sudene

**estimadas para 2017** alcançam, respectivamente, R\$ 2,3 bilhões e R\$ 3,3 bilhões. O mesmo documento indica que, em conjunto, essas desonerações representam menos de 2% do total dos gastos tributários previstos para 2017 no Brasil. Trata-se, a nosso ver, de um percentual reduzido frente a seu impacto na redução das desigualdades regionais no País. (grifou-se)

7. Ademais, o relator propôs emenda para acrescentar ao PLS 656/2015 uma alteração do art. 3º da MP 2.199/2001, mantendo até 31/12/2023 a possibilidade de as empresas com empreendimentos em operação na área de atuação da Sudam e da Sudene depositarem para reinvestimento o percentual de 30% do valor do imposto de renda devido, benefício fiscal que também se extinguiria em 31/12/2018.

8. Posteriormente, o relator apresentou relatório reformulado para avaliação da comissão, no qual afirma que o impacto orçamentário e financeiro do projeto de lei para 2018 já estava contemplado na Lei Orçamentária de 2018 e também na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, acrescentando que:

O impacto gerado pelo art. 1º da Medida Provisória nº 2.199- 14/2001 nas áreas de atuação da SUDAM, **no ano de 2018**, é de R\$ 2.267.158.875 (dois bilhões, duzentos e sessenta e sete milhões, cento e cinquenta e oito mil e oitocentos e setenta e cinco reais). Nas áreas de atuação da SUDENE, o valor previsto para 2018 é de R\$ 3.394.775.976 (três bilhões, trezentos e noventa e quatro milhões, setecentos e setenta e cinco mil, novecentos e setenta e seis reais). **Esses valores constam do Demonstrativo dos Gastos Tributários da Receita Federal**, no Quadro XIII, itens 45 e 51 respectivamente.

Emenda apresentada na CAE e acatada nesse Parecer propõe alteração no art. 3º da Medida Provisória nº 2.199-14/2001. Essa alteração também acarretará impactos orçamentários e financeiros que devem ser considerados. Nas áreas de atuação da SUDAM, conforme item 48 do Quadro XIII, o **impacto previsto para 2018** é de R\$ 64.989.386 (sessenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e nove mil, trezentos e oitenta e seis reais). Nas áreas de atuação da SUDENE, conforme item 54 do Quadro XIII, o valor corresponde a R\$ 68.138.515 (sessenta e oito milhões, cento e trinta e oito mil, quinhentos e quinze reais).

**Para os anos de 2019 e 2020, estima-se o impacto similar ao ano de 2018, atualizando-se os valores pelo IPCA previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018**, em seu Anexo IV – Metas Fiscais, que prevê inflação de 4,2% em 2018 e 2019.

Diante disso, estima-se que o impacto orçamentário ocasionado pelo projeto, a partir da sua vigência em 2018, é de R\$ 5,795 bilhões no primeiro ano, R\$ 6,038 bilhões em 2019, e R\$ 6,292 bilhões em 2020. (grifou-se)

9. Observa-se que os montantes consignados no mencionado relatório se referem aos dados informados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) no Demonstrativo de Gastos Tributários relativo ao exercício de 2018. Para os anos seguintes, efetuou-se apenas uma atualização com base na inflação, sem considerar as novas adesões pelas empresas interessadas no programa de incentivo fiscal de que tratava o projeto de lei.

10. Em 17/4/2018, a Senadora Simone Tebet apresentou duas emendas ao PLS 656/2015, em suma, com o objetivo de estender os benefícios fiscais à área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), salientando em sua proposta que:

o impacto estimado para as duas emendas que ora apresentamos, segundo o cálculo elaborado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, é de R\$ 2,318 bilhões em 2018, R\$ 2,416 bilhões em 2019 e R\$ 2,517 bilhões em 2020.



11. Assim, o projeto foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos contemplando tais emendas e encaminhado para apreciação da Câmara dos Deputados, onde foi cadastrado como PL 10.160/2018. Não constou do relatório aprovado pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia qualquer menção aos possíveis impactos fiscais do projeto de lei. Da mesma forma, o parecer do relator pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) expressa entendimento de que a proposição não teria implicação orçamentária e financeira imediata, “nem permite dimensionar o impacto futuro, já que isso dependerá de conhecer quais os projetos que virão a ser aprovados e quais seriam os tributos apurados pelas pessoas jurídicas que os subscreveram”. Acrescenta que “se por hipótese não houver nenhum novo projeto aprovado em nenhuma das regiões, o impacto orçamentário das disposições da proposição será equivalente a zero”. Destarte, o relator manifestou-se pela não implicação orçamentária e financeira do PL 10.160/2018 e, no mérito, pela aprovação da proposição, assim também pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do referido projeto de lei.

12. Cabe mencionar que em declaração escrita de voto, o Deputado Federal Eduardo Cury registrou que:

Estima-se que esta prorrogação dos benefícios fiscais da Sudam, Sudene e Sudeco por mais cinco anos, **acarretarão um impacto financeiro e orçamentário da ordem de R\$ 40 bilhões** de reais.

Trata-se de renúncia bilionária de receitas da União, em um momento bastante delicado da vida nacional, uma vez que, somente para 2019, calcula-se um déficit primário da ordem de R\$ 139 bilhões. Será o sexto ano consecutivo de déficit fiscal no Brasil, um sintoma de que a crise fiscal é delicada e demanda ações firmes – do Governo e do Parlamento, para a recuperação das contas públicas e retomada dos investimentos.

Utilizados à exaustão nos últimos trinta anos, os benefícios fiscais são tratados como a carta na manga ou a solução mágica para atrair investimentos privados, fomentar políticas públicas ou simplesmente atender a vontade política dos tomadores de decisão no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.

O apetite dos governos e dos parlamentos por benefícios fiscais pode ser traduzido em um número: R\$ 376 bilhões, ou 5,1 % do PIB, é o montante previsto pelo governo federal, para a concessão de benefícios fiscais no Orçamento da União de 2019. Desse montante, R\$ 306,9 bilhões são renúncias de receitas (eram R\$ 283,44 bilhões em 2018); e R\$ 69,8 bilhões em subsídios (eram R\$ 92,88 bilhões em 2018).

Em que pese esse enorme volume de benefícios fiscais no Brasil, o que se verifica é que não desenvolvemos, até o presente momento, mecanismos efetivos para controle e avaliação da eficiência de tais renúncias.

Não sabemos quem são os beneficiários das renúncias fiscais, não temos como avaliar seus resultados e a eficiência de tais políticas no atingimento das metas que se pretende quando da sua implementação – se é que existem metas concretas quando da criação, prorrogação ou implementação de novos benefícios fiscais no país. (grifou-se)

13. Por fim, o PL 10.160/2018 foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 11/12/2018 e encaminhado à sanção.

14. O Presidente da República sancionou o projeto em 3/1/2019 (Lei 13.799/2019) com veto parcial, por contrariedade ao interesse público, conforme Mensagem nº 8 daquela data encaminhada ao Presidente do Senado Federal. Após manifestação do Ministério da Economia, o Presidente vetou

os dispositivos do projeto que estendiam os benefícios fiscais às empresas em operação na área de atuação da Sudeco considerando as seguintes razões:

A concessão de desoneração tributária possui restrições estipuladas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e na Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2018. Elas disciplinam que tais medidas deverão priorizar a redução da renúncia, o aumento de receita e estabelecer cronograma de redução do benefício, de modo que a renúncia total da receita não ultrapasse, em dez anos, 2% do produto interno bruto. Ademais, **a arrecadação na LDO 2019 não considerou a perda de receita decorrente da extensão de benefícios à SUDECO. Do mesmo modo, o projeto não está acompanhado de um aumento de receita compensatória e estimativa trienal do impacto orçamentário-financeiro** como determinam a legislação vigente. (grifou-se)

15. Ademais, na mesma data, o Presidente da República assinou o Decreto 9.682/2019, que dispõe sobre a aprovação de projetos beneficiados com os incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto de renda nas áreas da Sudam e da Sudene de que tratam a Lei 13.799/2019. A norma estabelece que, *in verbis*:

Art. 2º A aprovação dos projetos a que se refere o art. 1º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 2001, e o art. 19 da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, e a concessão dos incentivos fiscais correspondentes **deverão observar os limites** estabelecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia no **Demonstrativo dos Gastos Tributários - DGT incluídos na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 3º **No exercício de 2019**, os benefícios e os incentivos fiscais que tenham sido concedidos ou ampliados pela Lei nº 13.799, de 2019, e que ultrapassem os limites a que se refere o art. 2º, **somente entrarão em vigor quando implementadas as medidas de compensação** de que trata o inciso II do caput do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Parágrafo único. Para os exercícios de 2020 e posteriores, os benefícios e os incentivos fiscais a que se refere o caput deverão ser considerados nas previsões de receita, na forma do disposto no art. 12 e no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000. (grifou-se)

## **DA CONFORMIDADE DA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONSIDERANDO A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA**

16. Inicialmente, destaca-se o disposto no art. 113 do ADCT, incluído na Constituição por meio da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal:

A **proposição legislativa** que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa** do seu impacto orçamentário e financeiro. (grifou-se)

17. No mesmo sentido, o art. 14 da LRF, que regulamenta a instituição de benefícios tributários sob a ótica da gestão fiscal responsável, dispõe que:

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 afetar as metas de resultados fiscais** previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

**II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita**, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende **anistia, remissão**, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e **outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado**.

§ 2º **Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.**

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifo nosso)

18. No caso concreto ora analisado, observa-se que o projeto de lei inicial não foi instruído com demonstração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro dele decorrente. Posteriormente, no relatório produzido no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal reproduziu-se os montantes estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) em subsídio à discussão do projeto de lei orçamentária para 2018. Ocorre que essas estimativas se referem apenas ao cálculo de perda de arrecadação com base na legislação em vigor naquela ocasião (data de encaminhamento do projeto de lei orçamentária pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, 31/8/2017). Dessa forma, o impacto orçamentário e financeiro decorrente do PLS 656/2015 não estava contemplado naquele montante. Nesse sentido, a própria RFB esclarece no Demonstrativo de Gastos Tributários PLOA 2018 (disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf/view>, p. 37) que:

A seguir, são apresentados os **gastos tributários vigentes no ano de 2018, segundo a legislação vigente até agosto de 2017**, com respectivas fontes de informação, agregados conforme a natureza do gasto. (grifou-se)

19. Consultando o documento elaborado pela RFB que acompanhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019, verifica-se que o montante estimado para a redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda para empreendimentos nas áreas da Sudam e da Sudene considera apenas os projetos aprovados até **31/12/2018**, em observância à norma em vigor naquela ocasião:

Redução de 75% do IRPJ para empreendimentos, com projetos protocolizados e aprovados após 23 de agosto de 2000, enquadrados em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional. **Aprovação até 31/12/2018 e uso por dez anos**. MP 2.199-14/01, art. 1º; Lei 12.715/12, art. 69, Lei 12.995/14, art. 10.

(disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf/view>, p. 87 e 88)

20. Dessa forma, entende-se que o dispositivo constitucional constante do art. 113 do ADCT não foi atendido.

21. Observa-se que na justificação da emenda proposta pela Senadora Simone Tebet consta uma estimativa de impacto calculada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal relativa à concessão dos benefícios para empresas da área da Sudeco. No entanto, não há indicação de medidas compensatórias a serem utilizadas, conforme exige o art. 14 da LRF.

22. Da mesma forma, ao longo da tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, não se identificou registro do atendimento ao disposto no art. 113 do ADCT e aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Alegou-se que não haveria implicação orçamentária e financeira, conforme parecer apresentado em Plenário pela Comissão de Finanças e Tributação. Por outro lado, o Deputado Eduardo Cury votou contrariamente à aprovação do PL alegando inclusive que o impacto dele decorrente seria de R\$ 40 bilhões de reais nos próximos cinco anos.

23. Assim, a análise do caso concreto evidencia que o art. 14 da LRF não foi observado. Não apenas em razão da ausência de estimativa de impacto no exercício que entrou em vigor e nos dois seguintes, como também pela ausência de indicação quanto ao cumprimento das condições constantes dos incisos I ou II do referido artigo.

24. É de ressaltar que deve ser aplicada ao caso em análise a condição prevista no inciso II do art. 14 da LRF, uma vez que não houve demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2019 e de que não afetaria as metas de resultados fiscais estabelecidas na LDO/2019.

25. Ocorre que, quanto ao inciso II do art. 14 da LRF, não há registro, na tramitação das referidas proposições legislativas, das medidas de compensação referentes ao período. Nos termos do § 2º do art. 14 da LRF, para concessão ou ampliação do benefício fiscal com base no inciso II, **o incentivo somente entrará em vigor após a implementação das medidas de compensação**, que necessariamente devem se referir a “aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

26. Dessa forma, considerando a ausência de informações concretas sobre os custos fiscais associados à Lei 13.799/2019 e sobre o mecanismo a ser aplicado para compensar tais custos, cabe promover, preliminarmente, a oitiva do Ministério da Economia visando esclarecer qual o real impacto dessa desoneração nos exercícios de 2019, 2020 e 2021 e de que forma tal impacto será compensado.

27. Com relação ao regramento da LDO/2019 sobre renúncias fiscais, cumpre destacar o teor dos §§ 3º e 4º do art. 21:

§ 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional **plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios** de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o **período de 2019 a 2022**, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das **estimativas dos respectivos impactos** financeiros anuais.

§ 4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:

I - (VETADO);

II - (VETADO); e

III - no que tange às receitas:

a) **priorizarão medidas voltadas à redução de renúncia** e ao aumento de receita, ao combate à sonegação, à progressividade tributária e à recuperação de créditos tributários; e

b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:

1. prazo de vigência para cada benefício; e

2. **cronograma de redução de cada benefício**, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto. (grifou-se)

28. Em que pese o dispositivo acima estabelecer obrigação para o Presidente da República, é razoável inferir que as propostas originárias das Casas Legislativas devem se coadunar com esse objetivo estabelecido pela LDO/2019 de redução das renúncias de receitas. No entanto, o PL 10.160/2018 caminhou justamente no sentido contrário ao referido objetivo dessa norma legal, que, no atual arcabouço constitucional em matéria orçamentária e financeira, cumpre o papel de guia para a elaboração e execução do orçamento da União, vinculando todos os poderes e órgãos da administração pública federal, não apenas o Poder Executivo.

29. Nesse contexto, outros dispositivos da LDO/2019 que interessam ao deslinde da questão são os seguintes:

Art. 114 As **proposições legislativas e as suas emendas**, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, **importem ou autorizem diminuição de receita** ou aumento de despesa da União, **deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos** no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a **memória de cálculo** respectiva e **correspondente compensação** para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. (grifou-se)

(...)

§ 3º A **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

(...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput em tramitação no Congresso Nacional. (grifou-se)

(...)

Art. 116. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º Ficam vedadas a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação. (grifou-se)

30. Vale mencionar que o benefício fiscal em análise será usufruído pelas empresas beneficiárias por dez anos contados a partir do início de sua fruição, conforme expresso no § 3º do art. 1º da MP 2.199-14/2001 (alterado pela Lei 12.995/2014). Assim, em uma análise preliminar, verifica-se que o projeto de lei em comento também não atendeu às diretrizes estabelecidas na

LDO/2019 para a criação ou ampliação de benefícios tributários. Com efeito, **a referida lei veda a concessão desses benefícios em 2019** com uma única exceção: prorrogação por **prazo máximo de cinco anos** contanto que haja uma redução de dez por cento ao ano do referido benefício e que o ato contenha objetivos, metas e indicadores para a política pública.

31. A sanção de projeto de lei no qual se identificam inobservâncias às regras constitucionais e legais de finanças públicas em vigor caracteriza irregularidade passível de registro no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. Esse foi o entendimento expresso pelo Tribunal de Contas da União nos processos de apreciação das Contas relativas aos exercícios de 2016 e 2017, conforme fica claro na redação da irregularidade registrada no Parecer Prévio desse último exercício:

Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, **quando da edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como da sanção das Leis 13.485/2017, 13.496/2017 e 13.586/2017 (seção 4.1.2.9); (grifou-se)**

32. Aparentemente, por meio do Decreto 9.682/2019, o Poder Executivo tentou corrigir essa falha ao limitar a aprovação dos projetos e a concessão dos respectivos benefícios fiscais aos montantes consignados pela RFB no Demonstrativo de Gastos Tributários que acompanhou o projeto de lei orçamentária para 2019. No entanto, deve-se averiguar a eficácia desse dispositivo para controlar a expansão da renúncia fiscal instituída por meio da Lei 13.799/2019.

33. Conforme já assentado pelo Tribunal em acórdãos específicos e no Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2016, as medidas previstas no art. 14 da LRF devem ser prévias à implementação dos benefícios tributários. Nesse sentido, reproduz-se trechos do mencionado Relatório e do Parecer Prévio:

Destaca-se a importância do estabelecido no referido art. 14 da LRF, mormente sua relevância para o controle e a gestão fiscal, principalmente em relação ao cumprimento das metas de resultados fiscais definidas nas leis de diretrizes orçamentárias, considerando que, caso as regras daquela lei não sejam observadas, seja em propostas originárias do Poder Executivo, seja em propostas parlamentares, o referido dispositivo perderá sua eficácia, podendo comprometer o equilíbrio fiscal.

Além disso, a LDO para o exercício de 2016 dispôs sobre os requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas que, direta ou indiretamente, concedam ou ampliam renúncias de receitas, a saber: a estimativa dos efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes; a demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação, se for o caso; a consignação de objetivo; além de estabelecer a vigência máxima do benefício concedido de cinco anos (arts. 113 e 114).

Ressalta-se que essa Corte de Contas já expediu diversas recomendações e determinações a órgãos do Poder Executivo com vistas ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema, principalmente quanto ao art. 14 da LRF, quais sejam: subitem 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU Plenário, item 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, subitem 9.1 do

Acórdão 1205/2014-TCU Plenário, subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário e item 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

(...)

Convém consignar que no âmbito das Leis 13.257/2016 (arts. 39 e 40) e 13.353/2016 (arts. 6º e parágrafo único do art. 7º), constam dispositivos prevendo que, com vistas ao atendimento do art. 14 da LRF, o Poder Executivo estimará o montante da renúncia fiscal em comento e o incluirá no demonstrativo de gastos tributários, previsto no § 6º do art. 165 da CF, que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos sessenta dias da publicação das respectivas leis. Esses dispositivos também estabeleceram que as renúncias fiscais instituídas pelas leis produziriam efeito a partir do primeiro dia do exercício subsequente àquele em que for implementada a estimativa do montante e a inclusão no demonstrativo em comento.

Não obstante a previsão contida nas referidas leis, verificou-se que em nenhum dos cinco instrumentos foi observado o cumprimento do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentária para 2016, e por conseguinte, o art. 14 da LRF, uma vez que os arts. 113 e 114 daquela LDO estabelecem a necessidade de apresentação da estimativa dos efeitos da renúncia fiscal e respectiva compensação **nas proposições legislativas e respectivas emendas**. O § 4º do art. 113, inclusive, estipula que “A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação prevista no caput”. (p. 247-25) (grifou-se)

34. Diante dessas constatações, o Tribunal de Contas da União registrou irregularidade no Parecer Prévio relativos às contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2017 e emitiu o seguinte alerta:

Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), **acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo**, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017 (seção 4.1.2.9); (grifou-se)

35. Destarte, considerando especialmente o disposto no § 4º do art. 114 da LDO/2018, não há fundamento para remeter o preenchimento desses requisitos para momento posterior, trata-se claramente de condições prévias à criação de renúncias de receitas. Então, a previsão de cálculo futuro do impacto incluída no parágrafo único do art. 3º do Decreto 9.682/2019 não é suficiente para atender o disposto na Constituição, na LRF e, ainda, na LDO. Ou seja, o usufruto desses benefícios deve ser condicionado ao rito previsto nas normas de regência reproduzidas acima, caso contrário, esvazia-se de sentido por completo essa importante regra de gestão fiscal.

36. Nesse sentido, para sua plena eficácia, os benefícios tributários previstos na Lei 13.799/2019 carecem da implementação dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT, no art. 14 da LRF, especialmente inciso II e § 2º, e nos arts. 114 e 116 da LDO/2019. Assim, os Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional deverão adotar as providências necessárias para adequar

os programas às mencionadas regras previamente à aprovação dos projetos e à efetiva concessão dos benefícios tributários.

## **DOS IMPACTOS DECORRENTES DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS NAS FINANÇAS PÚBLICAS**

37. O governo federal enfrenta nos últimos anos déficits primários recorrentes, alcançando R\$ 124,4 bilhões em 2017 e meta da LDO de R\$ 159 bilhões para 2018 e de R\$ 139 bilhões para 2019. Esse quadro de desequilíbrio fiscal reforça a necessidade de reflexão a respeito das concessões de benefícios tributários sem planejamento (ou seja, sem estimativa prévia e medidas compensatórias), pois a respectiva perda de arrecadação não se coaduna com a busca do equilíbrio das contas públicas da União.

38. Cabe mencionar, ainda, a contradição entre a perda de arrecadação associada à lei em análise nesta representação e ao desequilíbrio existente na apuração da chamada “Regra de Ouro”, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal. Conforme destacado no Relatório e no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017, há uma estimativa de insuficiência para o cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 260,2 bilhões, R\$ 307,3 bilhões e R\$ 228,4 bilhões para os exercícios de 2019, 2020 e 2021 respectivamente. Tais montantes exigem do governo federal a adoção de uma série de medidas para não infringir o aludido dispositivo constitucional. Nota-se, portanto, que o Poder Executivo enfrenta dificuldades significativas para cumprir a “Regra de Ouro”, e, nesse momento, renunciar a uma arrecadação (sem valor estimado de forma confiável), poderá trazer sérios prejuízos às finanças do País, além de descumprir as normas regentes das finanças públicas, consoante apontado no tópico anterior desta instrução.

## **DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA FISCALIZAÇÃO DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS**

39. Com fulcro no art. 70 e caput do art. 71 da Constituição Federal c/c o art. 1º, §1º, da Lei 8.443/1992, o Tribunal possui histórico relevante de fiscalizações de renúncias de receitas, inclusive quanto aos aspectos fiscais envolvidos, por meio dos quais expediu diversas recomendações e determinações a órgãos do Poder Executivo com vistas ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema, principalmente quanto ao art. 14 da LRF, quais sejam: subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCUPlenário, item 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, subitem 9.1 do Acórdão 1205/2014-TCUPlenário, subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário e item 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

40. Essa atuação ocorria *a posteriori*, o que não contribuía para o cumprimento efetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, em 2018, a partir de Representação do Ministério Público junto ao TCU, constante do TC 012.691/2018-6, que apontava vícios na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.606/2018 e da Lei Complementar 162/2018, o Tribunal realizou análise concomitante aos fatos, resultando em alerta ao Poder Executivo acerca das irregularidades identificadas por meio de despacho expedido pelo Ministro Relator Vital do Rêgo (peça 23 daquele processo).

41. Ademais, nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2016 e 2017, o Tribunal alertou o Poder Executivo com relação ao descumprimento dos referidos dispositivos legais naqueles exercícios, com impacto significativo nas contas públicas.



42. Novamente, no exercício de 2019, verifica-se a sanção de norma pelo Presidente da República que amplia benefícios tributários sem o atendimento dos requisitos constitucionais e legais que regem o tema. No entanto, entende-se como possível atenuante a publicação do Decreto 9.682/2019, cujo teor sugere limitação dos efeitos práticos decorrentes daquela norma, embora não esteja claro de que forma essa limitação será operacionalizada visando adequar a concessão dos incentivos fiscais às regras fiscais em vigor.

43. Destaca-se, ainda, que no âmbito de Consulta do Ministro da Fazenda, o Tribunal expediu o Acórdão 263/2016-TCU-Plenário, com o seguinte entendimento:

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

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

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

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

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

## CONCLUSÃO

44. O projeto de lei em análise foi aprovado e sancionado com veto parcial do Presidente da República, apesar de não terem sido observados os requisitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019, além de indício de inconstitucionalidade em virtude do conflito com o art. 113 do ADCT (emenda constitucional do Novo Regime Fiscal).

45. Conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução–TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta ilegalidade, pois a concessão de benefícios tributários sem estimativas prévias e contrapartidas à perda de arrecadação causa prejuízo à sustentabilidade fiscal da União, especialmente no contexto atual de sucessivos *déficits* primários

(desde o exercício de 2014).

46. Considerando, ainda, o esforço para controlar o crescimento do gasto público, é imperioso que a concessão de benefícios tributários respeite as normas existentes. Renúncia de receita é uma forma de alocação de recursos públicos, abrir mão de arrecadar tem efeito fiscal similar a executar despesa direta, restando evidente o interesse público e a legitimidade do TCU em analisar a legalidade dos fatos narrados nesta representação.

47. Diante desse quadro, cabe ao Tribunal de Contas da União determinar a apuração, com a urgência devida, de qual será o real impacto fiscal decorrente da concessão desses benefícios fiscais e a estratégia do governo federal para a neutralização dos efeitos visando o cumprimento das regras fiscais mencionadas anteriormente.

48. Assim, para melhor análise do mérito da presente representação, faz-se necessária, ainda, a realização de oitiva do Ministério da Economia, na forma explicitada na proposta de encaminhamento a seguir.

49. Conforme mencionado anteriormente, identificou-se a aprovação de norma que cria renúncias de receitas em desacordo com o previsto no art. 113 do ADCT, o que pode caracterizar inconstitucionalidade da Lei 13.799/2019. No entanto, cabe ressaltar que a apreciação em primeiro plano de matéria de natureza relativa a controle abstrato de constitucionalidade não está inserida no arcabouço de competências constitucional e legalmente conferidas a esta Corte de Contas, já que cabe originalmente aos legitimados citados no art. 103 da CF/1988 propor ação direta de inconstitucionalidade, sem prejuízo, é claro, de que o TCU promova a fiscalização dos atos praticados pelos agentes públicos envolvidos, desde que haja dano ou prejuízo ao erário federal.

50. Em tais casos, cabe a aplicação do enunciado da Súmula 70 desta Corte, a qual estabelece que, nas fiscalizações realizadas nas unidades jurisdicionadas, ao constatar irregularidades cuja apreciação esteja fora de sua competência, o TCU poderá dar também conhecimento destes fatos à autoridade competente.

51. Assim, considerando que os elementos constantes dos autos podem aproveitar à ação fiscalizatória do Ministério Público da União, entende-se pertinente encaminhar à Procuradoria-Geral da República cópia desta representação, a fim de que a autoridade competente, em vista das disposições contidas no art. 103 da CF/1988, avalie a pertinência de instaurar os procedimentos cabíveis para análise da constitucionalidade da Lei 13.799/2019 diante do disposto no art. 113 do ADCT. Não se olvida da competência desta Corte de Contas, reconhecida pela Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, de declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo de forma incidental, conquanto sejam necessários elementos adicionais para assim proceder no âmbito destes autos.

52. Ademais, é cabível, ainda, dar ciência à Procuradoria-Geral da República quanto ao conflito verificado entre a Lei 13.799/2019 e o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 c/c os arts. 114 e 116, caput e § 1º, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para a adoção das medidas de sua competência.

53. Considerando que os fatos ora apresentados possuem conexão direta com aspectos apreciados por esta Corte de Contas no âmbito do processo de Contas do Presidente da República, conforme previsto no art. 14 da Resolução-TCU 291/2017, a relatoria deste processo deve ser atribuída ao Ministro Bruno Dantas, que é o relator das Contas relativas ao exercício de 2019.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

54. Ante todo o exposto, submete-se o presente processo à apreciação do Ministro Relator propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235, *caput*, e 237 do Regimento Interno deste Tribunal;

b) nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), alertar o Poder Executivo:

b.1) acerca da ausência de atendimento aos requisitos previstos nos arts. 14 da LRF, 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando da sanção da Lei 13.799/2019;

b.2) que a entrada em vigor dos benefícios tributários instituídos pela Lei 13.799/2019 dependem da implementação prévia das condições exigidas no art. 14 da LRF;

b.3) que a concessão dos benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019 deve atender ao disposto no art. 116, *caput* e § 1º, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), que estipula prazo máximo de cinco anos para a prorrogação de benefícios fiscais com redução de seu montante em pelo menos dez por cento ao ano e exige que o ato seja acompanhado de objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação;

c) determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, que o Ministério da Economia e o Ministério do Desenvolvimento Regional se manifestem, no prazo de até 15 dias, sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente sobre:

c.1) estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrente da concessão dos benefícios tributários previstos na Lei 13.799/2019 para os exercícios de 2019 a 2021;

c.2) mecanismos a serem utilizados para a implementação do art. 2º do Decreto 9.682/2019, indicando inclusive os órgãos responsáveis para o controle e a verificação da adequação dos projetos a que se refere o art. 1º da Medida Provisória 2.199-14/2001 e o art. 19 da Lei 8.167/1991 no que tange às exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos arts. 114 e 116 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019;

d) encaminhar cópia desta representação à Procuradoria-Geral da República para avaliação quanto à constitucionalidade da Lei 13.799/2019 diante do disposto no art. 113 do ADCT e ao conflito entre a referida lei e o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 c/c os arts. 114 e 116, *caput* e § 1º, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019);

e) dar ciência da decisão que vier a ser adotada nestes autos ao Ministério da Economia, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e à Casa Civil da Presidência da República.