



Porto Alegre, 23 de dezembro de 2021.

**Orientação Técnica IGAM nº 32.887/2021.**

I. O Poder Legislativo de Jóia solicita análise do Projeto de Lei nº 4.476, de 2021, que “Autoriza o Município de Jóia a instituir o Programa de Recuperação Fiscal.”, de iniciativa do Poder Executivo.

II. Pertinente quanto à iniciativa, no mérito insta referir que o Município tem competência para instituir seus tributos e o dever de recolhimento é requisito de responsabilidade da gestão fiscal, nos termos do art. 30, III da Constituição Federal e art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 04 de março de 2000<sup>1</sup>.

De igual forma, é imprescindível que o conteúdo do Projeto de Lei coadune e atenda com os dispositivos do Código Tributário Nacional – CTN<sup>2</sup>.

Como regra geral, os programas de recuperação de créditos fiscais (REFIS), ou a concessão de benefícios de ordem fiscal, são medida de caráter extraordinário, com intuito de solver, após apurado estudo acerca da situação da dívida ativa no âmbito municipal, débitos nos quais as formas de cobranças ordinárias, não vem obtendo êxito, seja pela dificuldade em encontrar o referido contribuinte, ou de seus bens, passíveis de garantir o pagamento da dívida.

No cenário atual, estes programas atendem ao interesse público e ao princípio da eficiência administrativa, na medida em que viabilizam, com menor custo, adimplemento de créditos tributários e não tributários, diante da grave crise econômica provocada pela pandemia da COVID-19.

Assim, o poder público se utiliza de medidas como o parcelamento tributário, como uma forma de regularização dos débitos entre Fisco e contribuinte, bem como, da oferta de incentivo com a redução do valor final, resultante da anistia de multas e juros, mediante certas condições e obrigações.

Sobre a anistia, disciplina o Código Tributário Nacional:

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 04 de ago. de 2021.

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em 04 de ago. de 2021.





Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, não se aplicando:

I - aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele;

II - salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.

Art. 181. A anistia pode ser concedida:

I - em caráter geral;

II - limitadamente:

a) às infrações da legislação relativa a determinado tributo;

b) às infrações punidas com penalidades pecuniárias até determinado montante, conjugadas ou não com penalidades de outra natureza;

c) a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares;

d) sob condição do pagamento de tributo no prazo fixado pela lei que a conceder, ou cuja fixação seja atribuída pela mesma lei à autoridade administrativa.

Art. 182. A anistia, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com a qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei para sua concessão.

Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.

Resumidamente, eventual programa que detenha o pagamento incentivado deve observar as condições atinentes ao instituto e demais exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão da renúncia de receita, decorrente da medida.

Contudo, para fins técnicos, sugere-se, para o objeto apostado, a alteração da expressão “remissão” de multa e juros, para “anistia” de juros e multa, em decorrência do que expressa o art. 180 Código Tributário Nacional. Isso porque, a remissão é utilizada quando há extinção do crédito tributário e não das suas obrigações acessórias.

Ainda, é imprescindível que a proposição, diferencie eventuais débitos de natureza tributária, daqueles de natureza não tributária, no que se refere a aplicação da anistia, isso porque, eventuais débitos inscritos em dívida ativa, decorrentes da cobrança de outros organismos, como por exemplo, condenações de ex-gestores pelo Tribunal de Contas do Estado, ou ainda, reembolsos decorrentes de condenações judiciais não poderão ser objeto de anistia de multas e juros. Para tanto, o IGAM recomenda que a proposição excetue tais casos, com a impossibilidade da concessão de anistia e remissão, a ser conferida pelo Município

Ainda, insta referir que a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que a anistia compreende renúncia de receita, estabelecendo medidas de compensação para sua concessão, como segue:



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: [\(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001\)](#) [\(Vide Lei nº 10.276, de 2001\)](#) [\(Vide ADI 6357\)](#)

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.

§ 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.

Deste modo, observa-se que o art. 14 da LRF ao tratar das medidas de compensação para renúncia de receitas, dispõe que essas serão por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Na ausência das medidas para aumentar a arrecadação, a renúncia precisará estar prevista no anexo de renúncia de receitas, devendo ser apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

É importante mencionar que a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021<sup>3</sup>, acrescentou o art. 167-D, na Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação:

---

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm). Acesso em 11 de out. de 2021.



Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

(Grifo nosso)

Veja que só ficam dispensados da observância das limitações legais, ou seja, da apresentação de impacto orçamentário financeiro e medidas compensatórias (art.14, I, II e III da LRF), **se as ações propostas estão vinculadas ao combate às consequências da pandemia e com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado.**

Em outras palavras, para a concessão de benefício fiscal, resultante de renúncia de receita do art. 14 da LRF, que for relacionado à pandemia, está dispensada da apresentação de medidas de compensação, bem como da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Lado outro, qualquer projeto de lei que, em sua motivação, os efeitos não estiverem relacionados aos impactos na saúde, na sociedade ou na vida econômica de pessoas, face à pandemia da Covid-19, com vigência e efeitos após à sua permanência que gere despesa obrigatória de caráter continuado, devem obedecer em sua integralidade os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

Portanto, da análise minuciosa do texto projetado e a justificativa acostada, não se verifica compatibilidade nos termos da EC 109/2021, havendo a obrigatoriedade de alteração do anexo de renúncia, ou a apresentação de impacto orçamentário e medidas compensatórias, face ao Programa de Recuperação de Créditos Fiscais– REFIS Municipal.

Como opção ao Poder Executivo, sugere-se que a renúncia de receita prevista no PL ora analisado seja considerada no estudo da receita, de acordo com o art. 12 da LRF e seja discriminada no anexo de renúncia de receita da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2022. Assim, sendo do interesse do Executivo, após a previsão no anexo da LDO a anistia poderia ser concedida no exercício de 2022.





III. Em conclusão, no que diz respeito ao aspecto legal do Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, não se verifica máculas que possa embaraçar o seu trâmite. No entanto, a inviabilidade do PL se dá porque não observa as determinações impostas pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como sugestão ao Poder Executivo, o IGAM indica que a anistia prevista no PL seja considerada no momento da elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2022.

Por fim, o IGAM sugere que os eventuais débitos inscritos em dívida ativa, decorrentes da cobrança de outros organismos, como por exemplo, condenações de ex-gestores pelo Tribunal de Contas do Estado, ou ainda, reembolsos decorrentes de condenações judiciais não podem ser objeto de anistia e remissão de juros, recomenda-se que a proposição excetue tais casos, com a impossibilidade da concessão de anistia a ser conferida pelo Município.

Ademais, para fins técnicos, sugere-se, para o objeto apostado, a alteração da expressão “remissão” de multa e juros, para “anistia” de juros e multa, em decorrência do que expressa o art. 180 Código Tributário Nacional). Isso porque, a remissão é utilizada quando a extinção do crédito tributário e não das suas obrigações acessórias.

O IGAM permanece à disposição.

**MARGERE ROSA DE OLIVEIRA**  
OAB/RS 25.006  
Consultora do IGAM

**BRUNNO BOSSLE**  
OAB/RS 92.802  
Consultor Jurídico do IGAM

