



Porto Alegre, 16 de agosto de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 21.580/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por intermédio de sua servidora Joice, solicita orientação e análise ao projeto de lei nº 67/2017, que cria o programa de recuperação de créditos fiscais no município de Guaíba-RS – REFIS/2017.

II. No que se refere à competência do Município para legislar sobre a matéria, a autorização está no art. 30, I e III, da Constituição da República¹.

No processo de criação da lei, a iniciativa é vista por alguns autores como a primeira fase do processo legislativo. O Supremo Tribunal Federal posicionou-se sobre a possibilidade de autoria parlamentar de leis que tratam de isenção tributária, no seguinte formato:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Isenção tributária. Não observância dos parâmetros estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Fundamento infraconstitucional autônomo. Enunciado 283. 3. Benefício fiscal. Lei instituidora. Iniciativa comum ou concorrente. Precedentes. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.(ARE 642014 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 27/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 12-09-2013 PUBLIC 13-09-2013)

Deste modo, não há óbices de ordem formal para tramitação da proposição.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;



III. Quanto ao objeto pelo qual a proposição intenta regulação, qual seja, o parcelamento tributário com a concessão de anistia de juros e multas, tecem-se as seguintes considerações.

O parcelamento de crédito tributário é plenamente possível uma vez que instituído por lei. Ainda que tal parcelamento estenda-se a créditos de natureza não tributária, a finalidade principal é de possibilitar ao devedor/contribuinte quitar seus débitos de modo menos oneroso, gerando ao Município o benefício de receber seus créditos sem a necessidade de valer-se da Execução Fiscal, a qual irá demandar tempo e custos muito elevados para o Município.

O Código Tributário Nacional, trouxe mediante alterações advindas da Lei Complementar nº 104, de 2001, a hipótese de parcelamento tributário, configurar-se suspensão da exigibilidade do crédito tributário (art. 151, inciso VI). Além disso, o art. 155-A, regulou o instituto nos seguintes termos:

Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica.

§ 1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas.

§ 2º Aplicam-se, subsidiariamente, ao parcelamento as disposições desta Lei, relativas à moratória

§ 3º Lei específica disporá sobre as condições de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial.

§ 4º A inexistência da lei específica a que se refere o § 3º deste artigo importa na aplicação das leis gerais de parcelamento do ente da Federação ao devedor em recuperação judicial, não podendo, neste caso, ser o prazo de parcelamento inferior ao concedido pela lei federal específica.

Deste modo, considerando a evidência de créditos tributários, há atração pela norma mais específica, aplicando-se as disposições do art.155-A do CTN, tanto as peculiaridades atinentes a sua instituição, como as consequências advindas da exclusão do crédito tributário pela anistia, e suspensão do mesmo no caso de parcelamento.

Restando instituído o parcelamento, o instrumento que consubstanciará as condições entre as partes, será o Termo de Confissão de Dívida.

A confissão é instituto regulado nos termos do art. 389 e 395, do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 2015), podendo ser judicial ou extrajudicial:

Art. 389. Há confissão, judicial ou extrajudicial, quando a parte admite a verdade de fato contrário ao seu interesse e favorável ao do adversário.





Art. 395. A confissão é, em regra, indivisível, não podendo a parte que a quiser invocar como prova aceitá-la no tópico que a beneficiar e rejeitá-la no que lhe for desfavorável, porém cindir-se-á quando o confitente a ela aduzir fatos novos, capazes de constituir fundamento de defesa de direito material ou de reconvenção.

Portanto imprescindível que os elementos da confissão sejam levados a termo entre as partes, e que reste especificada a vinculação de sua assinatura aos termos previstos em lei. Ademais, a assinatura é prova de sua aceitação.

Dito isso, recomenda-se que a proposição seja revista quanto a este conteúdo, considerando que estão ausentes dos termos encaminhados para análise.

IV. Ainda, mesmo tendo sido ressaltada a viabilidade da proposição, no que diz respeito ao exercício da iniciativa parlamentar, o que é reflexo do entendimento dos tribunais. Em se tratando da concessão de benefícios de ordem fiscal, como a anistia, caberá ao parlamentar observância do disposto à Lei de Responsabilidade Fiscal, em decorrência do conteúdo atrelado à proposição.

Assim, ao disciplinar acerca da redução de percentual do valor de juros e multas, no pagamento parcelado de créditos tributários ou não, inscritos em dívida ativa ou não, a proposição está em verdade a tratar de *anistia*, instituto que constitui em perdão das penalidades aplicadas, ao devedor, sendo forma de exclusão do crédito tributário, nos termos do artigo 175, inciso II, do Código Tributário Nacional.

Dito isso, considerando o princípio da indisponibilidade do patrimônio público, a anistia somente pode ser concedida com fundamento em lei específica, nos termos que se verifica na Constituição Federal:

Art. 150. (...)
(...)

§ 6º **Qualquer** subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, **anistia** ou remissão, **relativos a impostos**, taxas ou contribuições, **só poderá ser concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou **municipal**, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Diante desta proteção, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14, exemplifica algumas espécies de incentivos ou benefícios tributários, e a observância precípua ao princípio do equilíbrio orçamentário:

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)

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.**

Para tanto, segundo o disposto ao caput do art. 14, da LRF, é dever do proponente apresentar impacto financeiro orçamentário decorrente da medida.

Ainda, para que se viabilize os benefícios se faz-se necessário o cumprimento do art. 5º, II² da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quanto a necessária demonstração³ da estimativa e compensação da renúncia de receita como anexo à lei orçamentária. Logo, se prevista tal renúncia em orçamento, recomenda-se sua constatação em Anexo à LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e instrução da proposição com o impacto financeiro orçamentário atrelado a medida, em consonância

Sendo que, eventual instrução quanto a medidas de compensação, nos moldes do inciso II do art. 14, segundo o disposto ao §2º, do art. 14, “*só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso*”.

V. Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade do projeto de lei s/nº, de 2017, de autoria do Vereador Miguel Crizel, está condicionada a revisão da proposição, quanto a referência à confissão de dívida e os elementos necessários à constância do termo de parcelamento e confissão de dívida, bem como, a instrução da proposição com o impacto financeiro orçamentário, nos moldes do art. 14, caput, e

² Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

³ [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.





IGAM[®]

apresentação acerca da previsão da renúncia de receita decorrente da medida, ou as medidas de compensação, conforme previstos no inciso I e II, do mesmos dispositivos, constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O IGAM permanece à disposição.



Gabriele Valgoi
OAB/RS 79.235
Consultora do IGAM



Mariana Gloria de Assis
OAB/RS 79.079
Consultora do IGAM

