

Orientação Técnica



 **Nº 045. 2025**

Assunto: Dos Programas de Recuperação de Débitos Fiscais e o Projeto de Lei Complementar 124/2022.

Ementa: Contribuinte – Fisco – Projeto de Lei Complementar – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

I – INTRODUÇÃO

A gestão das receitas públicas tornou-se um desafio crescente para os municípios, especialmente diante da complexidade do sistema tributário e das mudanças decorrentes da Reforma Tributária. Nesse cenário, benefícios fiscais e programas de recuperação de débitos assumem papel estratégico, mas sua aplicação no âmbito municipal ainda apresenta falhas relevantes, como ausência de legislação própria, controles insuficientes e falta de transparência, como evidenciamos nos apontamentos recorrentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Diante dessas fragilidades, o Projeto de Lei Complementar nº 124/2022 surge como oportunidade de modernização ao propor novas diretrizes para o processo administrativo tributário, incentivar a conformidade fiscal e ampliar mecanismos consensuais de solução de conflitos. Carecendo de atenção dos gestores municipais para seu conhecimento e aplicação futura.

A presente Orientação Técnica busca demonstrar como a adoção de práticas fiscais alinhadas ao PLP 124/2022 pode fortalecer a sustentabilidade financeira municipal, conferir maior segurança jurídica e aprimorar a relação entre Fisco e contribuinte.



II – DOS PROGRAMAS DE RECUPERAÇÃO DE DÉBITOS FISCAIS

Os benefícios tributários consistem em mecanismos de renúncia fiscal por meio dos quais a Administração Pública confere tratamento diferenciado ou favorecido a determinados contribuintes, setores econômicos ou regiões, com o objetivo de estimular comportamentos ou atividades considerados relevantes ao desenvolvimento econômico e social do país.

A finalidade precípua desses benefícios não é reduzir a arrecadação tributária, mas empregar a diminuição de ônus fiscal como instrumento de política pública, orientando à promoção de objetivos específicos, como a geração de empregos, o fortalecimento de determinados segmentos produtivos ou a redução de desigualdades regionais.

Embora possam assumir diferentes denominações, todos os benefícios tributários refletem a mesma essência: o Estado renuncia parcela potencial de sua receita em prol da consecução de finalidades públicas. Nessa linha, as Instruções de Procedimentos Contábeis nº 16 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) definem tais benefícios como desonerações de impostos, taxas ou contribuições previstas em dispositivo legal que excepciona a norma instituidora do tributo, com finalidade específica e alcance restrito.

Entre as principais espécies de benefícios tributários, destacam-se (conforme a referida IPC 16/STN):

- Anistia – perdão das infrações cometidas pelo sujeito passivo anteriormente à vigência da lei que a concedeu.
- Remissão – perdão da dívida, que se dá em determinadas circunstâncias previstas na lei.
- Subsídio – espécie de concessão econômica a Pessoa Física ou Pessoa Jurídica, sem necessidade de reembolso.
- Isenção – benefício tributário que consiste numa vantagem concedida por lei no sentido de dispensar o contribuinte do pagamento do imposto.



- Concessão de caráter não geral – dispensa legal, pelo Estado, do débito tributário devido. Implica em tratamento tributário diferenciado para determinado setor/ segmento/contribuinte/programa.
- Alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições – mudança por lei nos elementos essenciais da base tributária.
- Outros benefícios tributários que correspondam a tratamento diferenciado.

Nos termos do artigo 150, § 6º, da Constituição Federal, qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições somente poderá ser instituído mediante lei específica.

Consoante entendimento da Ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, o rigor procedimental exigido pelo artigo 150, § 6º, da Carta Magna visa impedir o uso indevido das desonerações tributárias como instrumento de favorecimento pessoal por parte da autoridade pública. A previsão legal expressa de requisitos objetivos assegura que qualquer pessoa física ou jurídica que se enquadre nas condições normativamente previstas possa usufruir do benefício, em observância aos princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e moralidade administrativas (ADI 3.462/PA).

A competência para instituir tributos e autorizar despesas é prerrogativa do Poder Legislativo, expressão direta da soberania popular. Ainda que a autorização orçamentária tenha vigência anual, o princípio da legalidade tributária estrita impede a cobrança de tributos sem prévia manifestação legislativa.

De forma correlata, a exigência de lei específica para a instituição de benefícios fiscais constitui extensão do princípio da legalidade, conforme reiterado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 414.249 AgR, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa. Trata-se de salvaguarda à integridade da atividade legislativa, prevenindo que matérias de elevada relevância sejam tratadas por instrumentos normativos de hierarquia inferior ou de menor transparência democrática.



Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) evidenciou fragilidades na gestão dos benefícios tributários no âmbito municipal: 80% dos municípios declararam conceder isenções tributárias, enquanto 29% não possuem legislação específica disciplinando tais concessões e 47% não mantêm cadastro de beneficiários. Tais dados revelam a necessidade de aprimoramento institucional e de fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência na gestão das renúncias de receita pública.

Nessa perspectiva reiterados são os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, evidenciando falhas totalmente passíveis de correção como a concessão indiscriminada de benefício de anistia em multas a contribuintes mais de uma vez sob o mesmo débito fiscal. Além da falta de cadastro de beneficiários que quase sempre se interrelaciona com o fato do município conceder mais de uma vez o benefício tratado para o mesmo contribuinte em razão da mesma dívida.

O cenário fiscal que se avizinha em razão dos impactos da Reforma Tributária e seu período de transição, demandam das Administrações Públicas Municipais maior empenho em implementar métodos arrecadatórios eficientes, e os programas de recuperação e estímulo a quitação de débitos fiscais pode ser uma grande ferramenta, desde que os municípios passem a observar as orientações do Tribunal de Contas, evitando um impasse futuro nas contas públicas.

III – DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 124/2022

No sentido de garantir maior fiscalização e aproveitamento dos processos tributários no âmbito dos municípios, surge o Projeto de Lei Complementar (PLP) 124/22 que muda as regras de atuação do fisco (Receita Federal e secretarias da fazenda de estados e municípios) para prevenir e solucionar conflitos tributários e aduaneiros.

Já aprovado pela Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 124/22 retorna ao Senado (Casa de origem) devido à aprovação do substitutivo do relator, deputado Lafayette de Andrada (Republicanos-MG).

O projeto é fruto de um grupo de juristas coordenado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) a fim de modernizar esse tipo de processo, normas gerais sobre processo administrativo tributário, fixando limites para multas e descontos para seu pagamento.

Nos termos do substitutivo aprovado, o contribuinte poderá obter reduções nas multas aplicadas pelo descumprimento de obrigações tributárias. O desconto será de 50% caso efetue o pagamento antes da apresentação do primeiro recurso; de 40% se optar pelo parcelamento até o término desse prazo; de 30% quando pagar integralmente após esse período, mas antes da inscrição em dívida ativa; e de 20% caso parcele antes dessa inscrição.

As reduções tornam-se ainda mais vantajosas para contribuintes que aderirem a programa de conformidade fiscal, que envolve práticas de cooperação com o Fisco. Nesses casos, os percentuais passam para 60%, 50%, 40% e 30%, respectivamente.

Para o devedor contumaz, não haverá graduação, redução ou eliminação de penalidade tributária, segundo conceito definido em lei específica. Por outro lado, as penalidades poderão ser aumentadas em situações consideradas agravantes pelo texto, como prática dolosa de fraude, sonegação ou conluio ou na reincidência.

A reincidência ocorre quando o contribuinte pratica, de forma dolosa, nova fraude, sonegação ou conluio no prazo de até três anos após o lançamento da multa anterior pelo mesmo motivo, excetuadas as situações em que a infração esteja coberta por suspensão da exigibilidade decorrente de recurso, pedido de compensação, liminar em mandado de segurança ou tutela provisória.

O texto estabelece limites máximos para multas por inadimplemento de tributos ou descumprimento de obrigações acessórias: 100% nos casos de fraude, sonegação ou conluio dolosos; 150% quando houver reincidência; e 75% nas demais hipóteses. Ainda, o indeferimento ou a não homologação de pedido de crédito formulado pelo contribuinte não ensejará multa isolada, salvo se constatada falsidade na declaração.

Além disso, tributo pago a maior ou quando não era devido, conhecido como indébito tributário, será reajustado com os mesmos índices dos créditos tributários (taxa Selic, no caso da União).

Há um prazo máximo de cinco anos para o contribuinte pedir a restituição do tributo pago a mais. Esse prazo valerá para ele apresentar o pedido de habilitação da restituição ou compensação com débitos, contado da certificação do trânsito em julgado de decisão judicial sobre o tema. O prazo não se aplicará, no entanto, à efetiva compensação administrativa quando reconhecida em favor do contribuinte.

Tampouco será aplicada aos processos de restituição decorrentes de mecanismo de solução de disputa previsto no âmbito de acordo ou de convenção internacional para eliminar a dupla tributação dos quais o Brasil seja signatário. Todas as mudanças do projeto são feitas no Código Tributário Nacional.

O texto aprovado também proíbe a aplicação de multa de ofício ou de mora em lançamento de tributo devido para prevenir a perda do prazo máximo de cobrança (decadência) em relação a tributo com exigência suspensa por:

- depósito integral do valor contestado;
- liminar obtida em mandado de segurança contra a cobrança; e
- liminar ou tutela provisória em outras espécies de ação judicial.

A suspensão, nesses casos, deve ter ocorrido antes, no início de qualquer procedimento de ofício.

Não haverá cobrança de multa de mora quando o contribuinte apresentar denúncia espontânea da infração, desde que efetue o pagamento do tributo devido com os respectivos juros ou quite o valor apurado pelo Fisco.

Quanto à imputação de responsabilidade tributária a terceiros, o projeto estabelece que ela somente poderá ocorrer após apuração em processo administrativo ou judicial, garantindo-se contraditório e ampla defesa.



O texto também prevê a interrupção da incidência da multa de mora durante a vigência de medida liminar ou tutela provisória concedida em ação judicial. Nesses casos, a multa deixará de ser cobrada desde a concessão da medida até 30 dias após a publicação da decisão que reconheça a exigibilidade do tributo.

A chamada suspensão de exigibilidade tributária, quando o Fisco não pode exigir o pagamento enquanto um processo não for concluído, ganha novas hipóteses:

- impugnações e pedidos de compensação;
- a concessão de tutela provisória em outras espécies de ação judicial;
- a instituição da arbitragem especial tributária e aduaneira;
- a proposta de transação aceita pela administração;
- a instituição da mediação até a sua eventual dissolução; e
- a aceitação, pelo credor, de apólice de seguro garantia ou de carta de fiança bancária oferecidas em execução fiscal ou ação judicial do crédito tributário.

O texto passa a proibir a exigência de caução ou garantia de depósito para apresentação de impugnações, recursos ou pedidos de compensação.

Quanto à suspensão por causa da arbitragem, se já estiver correndo a execução fiscal do crédito tributário, ele poderá ter suspensão de exigência somente se o contribuinte oferecer garantia integral ou tiver recorrido previamente a outro caso de suspensão previsto, como o depósito integral.

O projeto remete a leis específicas a autorização de uso de arbitragem especial tributária e aduaneira para tentar resolver controvérsias e prevenir processos administrativos e judiciais. Quando ela for usada pelas partes, a sentença decorrente será vinculante e produzirá os mesmos efeitos que a decisão judicial.

Em relação ao uso de mediação para tentar resolver controvérsias, a lei



também fixará critérios e condições para seu exercício por terceiro sem poder decisório.

Uma vez escolhido ou aceito pelas partes, poderá ajudá-las a identificar soluções consensuais.

Também a cargo de uma lei específica, as resoluções de dúvidas sobre a aplicação da legislação tributária e aduaneira, assim como suas interpretações, serão feitas por meio de processo administrativo de consulta, que terá efeitos vinculantes no âmbito do respectivo órgão.

Com o projeto, passa a constar do Código Tributário Nacional o fato de que o trânsito em julgado de decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (STF) e do STJ com efeito vinculante no âmbito judicial terá esse efeito também para a administração tributária.

A Fazenda pública terá 90 dias, a partir do trânsito em julgado da decisão, para emitir parecer sobre a aplicação da orientação adotada por esses tribunais em relação a seus créditos tributários e aduaneiros, especificando os temas em relação aos quais deixará de recusar pedidos de revisão dos contribuintes, tanto na esfera administrativa quanto na judicial.

A norma terá ainda de citar os temas em relação aos quais desistirá de recursos já formulados.

O projeto substitutivo também prevê que o Fisco deverá criar métodos preventivos para permitir ao contribuinte autorregularizar o pagamento dos tributos e de obrigações acessórias antes do auto de infração.

Já os programas de conformidade deverão assegurar o diálogo e a plena compreensão objetiva e subjetiva de divergências sobre questões tributárias que dependem de interpretação.

Esses programas deverão se basear em princípios como: voluntariedade



de ingresso e de saída; boa-fé e construção de relação de confiança mútua; diálogo e cooperação; e proporcionalidade e imparcialidade.

O Código Tributário Nacional prevê o prazo de cinco anos para o Fisco cobrar o crédito tributário e lista casos em que esse prazo é interrompido. O projeto estabelece que essa interrupção (prescrição) é interrompida uma única vez e inclui novos casos de sua aplicação:

- pela instauração de procedimento de mediação;
- pela instituição da arbitragem especial tributária e aduaneira a partir da data do requerimento pedindo arbitragem;
- pela sentença de extinção da execução fiscal nos casos de não localização do executado ou de seus bens;
- pela informação de que o crédito está pendente de processo de falência ou liquidação extrajudicial do sujeito passivo; e
- pelo ato inicial da execução fiscal extrajudicial.

Essa interrupção do prazo de prescrição não se aplica aos casos de transação, mediação e arbitragem.

O PLP 124/22 também traz outras medidas, entre elas:

- inclui critérios para reduzir penalidades com base em boas práticas do contribuinte, como bons antecedentes fiscais e cumprimento de obrigações acessórias;
- obriga o fisco, ao aplicar penalidade, a demonstrar a autoria da infração de forma individualizada (por sujeito passivo);
- obriga o contencioso administrativo fiscal de entes federados com mais de 100 mil habitantes a assegurar aos contribuintes o duplo grau de jurisdição.

IV – CONCLUSÃO



Servidores e gestores municipais necessitam compreender que a adequada gestão dos benefícios tributários e dos programas de recuperação e quitação de débitos fiscais constitui instrumento essencial para o equilíbrio das finanças públicas e para a modernização da relação entre Fisco e contribuinte.

A experiência recente apresentada pelos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, evidencia a urgência de maior rigor normativo, transparência e padronização na concessão e no monitoramento das renúncias fiscais, de modo a evitar distorções, tratamentos privilegiados indevidos e comprometimento das receitas municipais.

Nesse cenário, além da realização de ajustes ao que já é executado, a Administração Municipal deve acompanhar atentamente a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 124/2022 que representa importante avanço institucional ao propor um novo marco normativo para a atuação fiscal, estabelecendo limites, critérios objetivos e mecanismos de cooperação que reforçam a segurança jurídica e a eficiência arrecadatória.

As inovações previstas — como a ampliação das hipóteses de suspensão da exigibilidade, a fixação de tetos para multas, a criação de incentivos para pagamento e autorregularização, além da regulamentação da arbitragem, mediação e consulta — contribuem para um sistema tributário mais racional, transparente e orientado à solução consensual de controvérsias.

De igual modo, ao exigir metodologias preventivas, programas de conformidade e decisões vinculantes alinhadas à jurisprudência dos tribunais superiores, o projeto fortalece a integridade do processo administrativo tributário e reduz o litígio desnecessário, proporcionando maior estabilidade para as finanças públicas e previsibilidade para os contribuintes.

Assim, cabe aos Municípios, especialmente diante dos desafios impostos pela Reforma Tributária e pelo período de transição, implementar práticas de gestão fiscal responsáveis, consolidar cadastros de beneficiários, revisar concessões, regulamentar

adequadamente seus programas de recuperação de créditos e alinhar-se às orientações dos Tribunais de Contas. Somente com governança sólida e observância estrita à legalidade será possível usufruir, como demonstrando, dos instrumentos oferecidos pelo PLP 124/22, garantindo aumento de eficiência arrecadatória, justiça fiscal e sustentabilidade das contas públicas.

São José do Rio Preto, 17 de novembro de 2025.

METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Câmara aprova novas regras para processo administrativo tributário. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1222025-camara-aprova-novas-regras-para-processo-administrativo-tributario-acompanhe/>. Acesso em 17/11/2025.

10 Passos para aprimoramento da gestão tributária. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/10-passos-para-aprimoramento-da-gestao-tributaria>. Acesso em 14/11/2025.

A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros. José Américo Martelli Tristão. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e418c797-a630-4461-a127-bfe78c2bbf8e/content>. Acesso em 14/11/2025.

O que legitima a renúncia fiscal? Dimas Ramalho. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/legitima-renuncia-fiscal>. Acesso em 14/11/2025.

Relatório de Fiscalização e Monitoramento Sobre Renúncia de Receitas dos Autos de Nº Tc-004345.989.21-4. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Relat%C3%B3rio%20DCG%20-%203%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Ren%C3%BAncia%20de%20Receitas_0.pdf. Acesso em 14/11/2025.

