



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR NÚMERO 0008, DE 02 DE ABRIL DE 2025, DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL QUE INSTITUI O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL DE 2025 – REFIS DÍVIDA ZERO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.



Trata-se de Projeto de Lei Complementar de autoria do senhor Prefeito Municipal que institui o Programa de Recuperação Fiscal de 2025 – REFIS DÍVIDA ZERO, destinado a recuperação de créditos do Município, decorrentes de débitos relativos a Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, Imposto sobre Serviços ISS, taxas, multas e outros encargos de qualquer natureza, tributários ou não, inscritos em dívida ativa até o dia 31 de dezembro de 2024, ajuizados ou a ajuizar.

Nos termos do art. 24, I, combinado com o art. 30, II, da Constituição Federal, compete ao Município legislar sobre direito tributário.

Ao Município é facultado estabelecer, por lei, regras sobre o parcelamento dos débitos, a ser feito administrativa ou judicialmente sendo cabível determinar o número máximo de parcelas e o valor mínimo de cada parcela.

Outrossim, pode o Município, como medida de exceção estabelecer Programa de Recuperação Fiscal, criando condições especiais para quitação ou parcelamento dos débitos. Os programas desta espécie têm sido considerados bem-vindos ao Erário Municipal, e aos devedores pela possibilidade de solverem o débito.

Em geral, programas de recuperação fiscal atendem ao interesse público e ao princípio da eficiência administrativa, na medida em que viabilizam, com menor custo, adimplemento de créditos tributários, sendo bem-vindas medidas que facilitem a quitação ou parcelamento dos débitos.

A finalidade principal da proposta legislativa, ao conceder um parcelamento, é de possibilitar ao contribuinte quitar seus débitos para com o Fisco de modo menos oneroso, gerando ao Município o benefício de receber seus créditos tributários sem a necessidade de valer-se da Execução Fiscal, a qual irá demandar tempo e custos muito elevados.

Dispõe o Código Tributário Nacional que os parcelamentos serão concedidos através de lei específica. Consoante disposto no art. 155-A, § 1º do CTN, “*o parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica*”.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



E, conforme preceituado no § 1º do referido artigo, “salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas.”

Referido parcelamento de débitos também é tratado no Código Tributário do Município, instituído pela Lei nº 2.405, de 30 de novembro de 1983, que assim prevê em seus artigos 56 e 57:



“Art. 56 O parcelamento do débito inscrito na Dívida Ativa será objeto de lei específica, não podendo as parcelas serem inferiores a R\$ 40,00 (quarenta reais).

Parágrafo Único. O valor de que trata o caput do presente artigo será reajustado por Decreto do Executivo, quando houver necessidade devidamente demonstrada em estudos da Secretaria Municipal da Fazenda que vislumbre o equilíbrio das contas e o respeito ao princípio da economicidade.

Art. 57 O parcelamento deverá ser requerido ao Coordenador da Administração e Fazenda, mediante petição que importe em confissão do débito e renuncia a qualquer espécie de defesa ou recurso.”

No que se refere ao disposto no artigo segundo do projeto em análise, que estabelece a aplicação de descontos de juros e multa de maneira escalonada, cumpre analisar se tal medida viola as normas de gestão fiscal previstas na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Repara-se que o desconto abrange tão somente os valores correspondentes à multa e aos juros de mora, deixando incólumes os demais valores que integram o crédito objeto do recolhimento.

O dispositivo consagra espécie *sui generis* de transação, na qual se estabelece a possibilidade de concessões mútuas com a finalidade de incentivar a arrecadação fiscal e pôr termo à inadimplência por parte do contribuinte.

Tal instituto reflete uma política fiscal da Administração Pública em prol de uma circunstância vantajosa, que é justamente o potencial aumento da arrecadação fiscal mediante a promoção de incentivo ao devedor, autorizada previamente na Lei Municipal de Diretrizes Orçamentárias vigente:

Art. 13. As receitas e as despesas serão estimadas, tomando-se por base o índice de inflação apurado nos últimos doze meses, a tendência e o comportamento da arrecadação



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



municipal do último ano, tendo em vista principalmente os reflexos de planos econômicos editados pelo Governo Federal, bem como os reflexos provenientes do contexto sócio econômico nacional.

§ 1º Na estimativa das receitas deverão ser consideradas, ainda, as modificações na legislação tributária, incumbindo à Administração Municipal o seguinte:

I - A atualização dos elementos físicos das unidades imobiliárias;

II - A edição de uma planta genérica de valores;

III - A expansão do número de contribuintes;

IV - A atualização de cadastro imobiliário fiscal.

§ 2º As taxas de polícia administrativa e de serviços públicos deverão remunerar a atividade municipal de maneira a equilibrar as respectivas despesas.

§ 3º Os tributos, cujo recolhimento, poderão ser efetuados em parcelas, serão atualizados monetariamente segundo a variação estabelecida pelo IPCA (Índice de Preço ao Consumidor - Amplo).

§ 4º **Serão adotadas medidas que visem o aumento do pagamento dos tributos em atraso, visando diminuição da dívida ativa, aumento da arrecadação municipal, podendo para tanto, realizar contratação de consultoria especializada para incremento no recebimento de tributos, e, principalmente atenuar os encargos tributários, através de remissão dos juros e multas devidas, conforme legislação específica.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, por sua vez, 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:

(...)

§ 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.



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - EA21-WY59-134P-5B27 -
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>



No caso do projeto em análise, estabeleceu-se uma redução de juros e multa, que possuem natureza diversa de tributo ou contribuição, e com eles não se confundem, portanto.

É certo que o conceito de tributo, em sua extensão semântica, não abrange as multas (até mesmo porque tributo não constitui sanção por ato ilícito, conforme o art. 3º do Código Tributário Nacional) e juros.

Desse modo, multas e juros não constituem tributos ou contribuições, o que afasta, em tese, a aplicação do disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe considerar ainda, que a exclusão do crédito tributário poderá ocorrer em duas situações específicas e previamente identificadas no Código Tributário Nacional: 1) Isenção; 2) Anistia.

Analisando a linha do tempo da relação jurídico tributária, diz-se que a isenção e a anistia se inserem entre a Obrigação Tributária e seu respectivo Lançamento.

Assim, na isenção ou anistia não há constituição do crédito tributário em razão do legislador excluir o crédito dispensando o contribuinte do pagamento.

Especificadamente quanto a anistia, a doutrina afirma que ela tem o condão de retirar a "nota de impontualidade" em relação ao não pagamento de determinado tributo, afastando sua ilicitude e por consequência a multa dela decorrente.

Consiste em causa de exclusão do crédito tributário decorrente de penalidades pecuniárias e não relativa aos tributos dela decorrentes.

E atento de que a exclusão do crédito tributário se situa entre a obrigação e seu respectivo lançamento, pode se concluir que sua concessão se dá unicamente para punições não devidamente constituídas.

Na lição do douto Professor Eduardo Sabbag “*A anistia é uma causa de exclusão do crédito tributário, consistente no perdão legal das penalidades pecuniárias antes da ocorrência do lançamento da multa*” (Manual de Direito Tributário. Saraiva. 2014. p. 937)

Ou seja, para fatos já ocorridos e que o Fisco já tenha autuado ou aplicado uma penalidade através da regular constituição da prestação pecuniária não há possibilidade de exclusão.

Portanto, somente será beneficiado pela anistia quem ainda não teve contra si lançada a penalidade pecuniária.

Caso a penalidade pecuniária já tenha sido devidamente constituída não há possibilidade de anistia. Nesta hipótese o caso será de extinção do crédito tributário (já devidamente lançado e constituído).





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



No projeto em análise, o REFIS prevê a redução de multa de mora e juros já devidamente constituídos, ou seja, quando consumada a relação jurídico tributária.

Dessa forma, a melhor doutrina indica que em havendo interesse na redução desta multa moratória devidamente constituída, assim se faça através do instituto da transação, que poderá se dar de maneira total ou parcial para reduzir o montante devido a este título (juros e multa de mora).

Cabe salientar que a matéria projetada não se enquadra também em eventual hipótese de remissão, eis que “a remissão é o perdão da dívida pelo credor. É a liberação graciosa (unilateral) da dívida pelo Fisco” (SABBAG. Eduardo. Manual de Direito Tributário. Saraiva. 2014. p. 913)

Ou seja, a remissão é concedida de maneira unilateral e independente da vontade do contribuinte, prévio requerimento ou adesão.

No caso em concreto, observa-se que a adesão ao programa depende da manifestação de vontade expressa do contribuinte, que adere ao programa na forma do art. 171 do CTN.

“Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.”

A propositura não dispõe de anistia ou muito menos remissão, unilateral e graciosa. De um lado temos o FISCO que oferece um desconto sobre os juros e multa, e de outro o contribuinte aderente que expressamente renuncia a qualquer defesa, recurso administrativo ou judicial, além de desistir dos eventualmente interpostos, confessando de forma irrevogável e irretroatável os débitos fiscais apurados.

Nesse sentido, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em julgamento de ação popular que se questionava o Programa de Refinanciamento instituído pelo Município de Barueri, proferiu o seguimento acórdão:

AÇÃO POPULAR – MUNICÍPIO DE BARUERI – PROGRAMAS DE RECUPERAÇÃO DE DÉBITOS FISCAIS - AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. [...] MÉRITO – Autor que alega que os Programas de Recuperação de Débitos Fiscais concederam ilegalmente a anistia de multa e juros de tributos - Lei de Responsabilidade Fiscal que, em seu artigo 14, traz a obrigação de





apresentação de estudo de impacto financeiro no caso de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita – Benefício que ora se discute que não importa em renúncia de receita – Autor que equivocadamente a enquadra como anistia – Ausência do requisito de anterioridade da multa. Leis Municipais nº 2.289/2013, nº 2.361/2014 e nº 2.435/2015 – Possibilidade de redução dos juros e multas moratórias incidentes sobre débitos fiscais, atualizados monetariamente, observadas as condições dispostas – [...] Possibilidade de refinanciamento fiscal que constitui transação tributária – Precedente do C. STJ. Ausência de ilegalidade na conduta dos corrêus – Programas de Recuperação de Débitos Fiscais que proporcionaram grande arrecadação à Municipalidade.



[...]

Como visto no julgado acima, o autor equivocadamente qualifica o benefício como anistia.

Todavia, anistia é espécie de exclusão do crédito tributário, prevista no artigo 175, II, do Código Tributário Nacional, que “abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede”, conforme consta do artigo 180, do CTN.

Portanto, a anistia deve ser concedida antes do lançamento da multa, o que não reflete a intenção do projeto em análise.

Assim sendo, a possibilidade de redução de juros e de multa trazido pelas leis municipais possui natureza jurídica complexa, não se resumindo à anistia.

Para a concessão do parcelamento dos créditos tributários, conforme consta da legislação que se discute, o Município e o contribuinte interessado celebram acordo no qual restam perdoados ou diminuídos os juros e a multa sobre os tributos não pagos até a data de vencimento, enquanto o contribuinte renuncia ao direito de discutir em juízo a legalidade do crédito, extinguindo-se eventuais embargos à execução opostos em execução fiscal, ou prejudicando o julgado de eventual exceção de pré-executividade existente.

Trata-se de possibilidade de refinanciamento fiscal, com obrigações recíprocas, constituindo transação tributária.” (TJSP; Apelação Cível 1000072-04.2016.8.26.0068; Relator (a): Leonel Costa; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Barueri - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 04/10/2017; Data de Registro: 04/10/2017)

Nesse mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência pacífica:

PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO - EXECUÇÃO FISCAL - SUSPENSÃO - ADESÃO AO REFIS.



1. O REFIS, espécie de transação, só autoriza a suspensão da execução quando homologado.
2. A inscrição do executado no programa é apenas uma proposta, sem efeito jurídico na ação de cobrança em curso no Judiciário.
3. Recurso especial provido. (STJ. REsp 427.358/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2002, DJ 16/09/2002, p. 177)



RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO FISCAL POR ADESÃO AO PARCELAMENTO FISCAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NÃO CABIMENTO. NOVA ORIENTAÇÃO, SEGUNDO O ART. 38 DA LEI 13.043/14.

1. A inclusão do débito do contribuinte no REFIS, quando está em curso uma ação em que se discute o seu montante, por exemplo, é claramente, uma transação com recíprocas vantagens para ambas as partes. (STJ. REsp 1553005/PE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 16/09/2016)

"Somente a homologação da opção ao Refis suspende a execução fiscal, a qual ocorre, tacitamente, decorrido o prazo de setenta e cinco dias da formalização, se não houver manifestação expressa do Comitê Gestor. A simples opção pelo Refis não pode ensejar o desfazimento da arrematação, pois os embargos à arrematação foram opostos antes do prazo legal para homologação da opção, quando se aperfeiçoa a transação." (STJ. REsp 465.482/RS, Rel Ministro Franciulli Netto (DJ de 8.9.2003, p. 294)

Também em outra oportunidade, o Superior Tribunal de Justiça já proferiu entendimento de que a *"A adesão ao REFIS extingue o feito, por tratar-se de transação celebrada entre as partes"* (EDcl no AgRg na MC 1.815/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2005, DJ 18/04/2005, p. 241)

Nesse mesmo sentido, o Colendo Supremo Tribunal Federal ao julgar eventual vício de iniciativa em leis como tais afirmou não haver renúncia de receita conforme se depreende do seguinte julgado:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - PROCESSO LEGISLATIVO - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA - PREVALÊNCIA DA



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR - RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA - ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE SE IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA RECURSO IMPROVIDO. (STF. EDCL. NO RE Nº 732.685, REL. MIN. CELSO DE MELLO, J. 23/04/2013).



Portanto, não há incidência da condição prevista na LRF, uma vez que o programa não configura disposição de receita tributária pelo Município. Ademais, trata-se de benefício de caráter geral e objetivo, sem concessão de tratamento diferenciado, conforme estabelece o §1º do artigo 14 da LRF. Dessa forma, o REFIS não se caracteriza como renúncia de receita, mas sim como medida de recuperação fiscal voltada à regularização de créditos de difícil exigibilidade.

Conclui-se que o REFIS não possui natureza excludente de crédito tributário, mas sim natureza de relação complexa que implica transação tributária e que não viola o artigo 165 da Constituição Federal ou o artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Portanto, ao analisar a propositura infere-se que não há aparente aplicabilidade do art. 14 da LC nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), eis que permanece inalterado o crédito tributário principal.

Ademais, a multa e juros têm nitidamente caráter sancionatório, conforme já exposto acima, não integrando o conceito de tributo e não sendo considerado um “benefício fiscal”, já que sua arrecadação não possui previsibilidade orçamentária.

Considerando que a proposta não reduz a base de cálculo dos tributos nem concede isenção sobre a obrigação principal, mas apenas flexibiliza a cobrança de encargos acessórios (juros e multas), de natureza eminentemente sancionatória, não há necessidade de compensação orçamentária ou estimativa de impacto financeiro.

Atendidas as normas impostas pela Constituição Federal (artigos 150, §6º e 165, §§2º e 6º), não há impedimento a que a lei conceda desconto de multas e de juros, mantida a correção monetária, que se destina a assegurar o valor real de tributos.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



No mais, foi demonstrado o interesse social na recuperação dos créditos tributários mencionados no PLC.

Trata-se de hipótese de Lei Complementar, conforme se pode aferir do artigo 40, II, “a” do Regimento Interno (“matéria tributária”), combinado com os artigos 29, IV da Lei Orgânica do Município e artigo 166 III do Regimento Interno da Câmara Municipal, os quais estabelecem que são consideradas Leis Complementares as leis sobre o Código Tributário.

O Projeto de Lei Complementar é de iniciativa comum ou concorrente, uma vez que não versa sobre matéria constante do rol do parágrafo único do artigo 32 da Lei Orgânica do Município.

Não há exclusividade do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa legislativa de isenção tributária, mesmo quando importar em redução de receita, conforme precedentes do STF (EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 590697 MG):

“I - A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo.”

Além de todo o exposto quanto ao cabimento do programa, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região se manifestou no seguinte sentido quando a legalidade dos programas de parcelamento fiscal:

“O REFIS constitui um programa de parcelamento de débitos fiscais e não um perdão de dívidas, razão pela qual se impõe ao contribuinte o adimplemento dos créditos tributários em parcelas aptas à amortização da dívida, não se podendo admitir como válidos pagamentos irrisórios.” (TRF-1, AMS 200534000034232).”

O quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta** conforme estabelece o artigo 29, parágrafo único da Lei Orgânica e o artigo 40, II, “a” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim, o Projeto de Lei Complementar, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 2º do RI).





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei Complementar, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis.

Constata-se, outrossim, que não há afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei Complementar não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 9 de abril de 2025.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procurador Legislativo
OAB-SP 253.716



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - EA21-WY59-134P-5B27 -
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assinaturas Digitais



O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=EA21WY59134P5B27>, ou vá até o site <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: EA21-WY59-134P-5B27

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - EA21-WY59-134P-5B27 -
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>