



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

#### **PARECER JURÍDICO Nº 71/2025**

Projeto de lei Institui o Programa de Parcelamento Incentivado de 2025 – PPI 2025, em conformidade com a Lei Complementar nº 311/2024, a Emenda Constitucional nº 113/2021 e Código Tributário Nacional”.  
**Recomendações.**

#### **I - RELATÓRIO**

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 15/25, do Poder Executivo que Institui o Programa de Parcelamento Incentivado de 2025 - PPI 2025, em conformidade com a Lei Complementar nº 311/2024, a Emenda Constitucional nº 113/2025 e Código Tributário Nacional.” É o relatório.

#### **II – ANÁLISE JURÍDICA**

##### **Do interesse local**

A Lei Orgânica do nosso Município, assim dispõe:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:  
**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**  
(...) *grifo nosso.*

Como se vê, o projeto de lei segue o preceito constitucional vigente, por tratar-se de matéria de interesse local.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

#### **Da iniciativa legislativa**

As hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que limitam o poder de iniciativa dos vereadores, estão expressamente previstas no artigo 61 na Constituição Federal da República Federativa do Brasil e devem ser aplicadas por simetria aos Estados e Municípios.

Há ainda a exigência de que em se tratando de Projeto de Lei Municipal, no tocante à iniciativa, é de se analisar os parâmetros impostos pela Constituição do Estado de São Paulo, uma vez que em eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação à constituição estadual, nos termos do artigo 125, § 2º da CRFB. Assim dispõe a CESP:

**Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;
- 2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios.
- 3 - subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal.

4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.” (NR)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

**Saliente-se que não existe óbice relativo à iniciativa legislativa, sendo que tanto o Executivo quanto o Legislativo podem dar o impulso inicial ao processo legislativo de leis tributárias e assim o é porque a Constituição Federal**, fonte primeira das normas sobre processo legislativo, contemplando inclusive normas de repetição obrigatória, não contém qualquer restrição à iniciativa legislativa.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também acolhe este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação dos artigos 2º e 6º da Lei nº 2.570, de 08 de março de 2016, do Município de Castilho, que "reorganiza o sistema de pagamento parcelado, cobrança de créditos tributários e não tributário", especificamente na parte alterada pela Emenda Modificativa nº 01/2015 (que introduziu modificações nas condições de parcelamento). ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Hipótese de competência concorrente. Iniciativa reservada que por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa. Posicionamento que está alinhado à **orientação consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal que, no exercício de seu papel de guardião da Constituição da República, tem decidido, de forma reiterada, ser concorrente a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária, inclusive para concessão de isenção fiscal**; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária (RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011). [...] ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Rejeição. Eventual incompatibilidade dos dispositivos impugnados com normas infraconstitucionais configura, na verdade, crise de legalidade, que não enseja ação direta de inconstitucionalidade. Como ensina GILMAR MENDES, em artigo doutrinário, "não subsiste dúvida de que somente a norma constitucional apresenta-se como parâmetro idôneo à aferição da legitimidade da lei ou ato normativo, no juízo de constitucionalidade"



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

("Controle de Constitucionalidade", Ed. Saraiva, SP, 1990, p. 263). Ação julgada improcedente. (Relator(a): Ferreira Rodrigues; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 14/09/2016; Data de registro: 22/09/2016) ADI nº 2067376-13.2016.8.26.0000.

Por todo o exposto, conclui-se que a competência para a iniciativa de projeto de lei complementar em análise é de competência concorrente, ou seja, desde que esse não fira a organização administrativa seria tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo.

#### **Do Projeto de Lei Complementar**

Em análise ao PLC é preciso verificar compatibilidade com o **Código Tributário Nacional** (CTN) e o **Código Tributário Municipal** (CTM), e apesar de constar no texto do PLC que há a referida compatibilidade não é o que se verifica na prática senão vejamos.

Em relação ao **Código Tributário Nacional (CTN)** é possível afirmar que existem pontos positivos, tais como o que a confissão de dívida que interrompe a prescrição, conforme o que dispõe o art. 174, parágrafo único, IV do CTN.

No entanto, existem alguns pontos de INCOMPATIBILIDADE.

- 1) No caso de **Créditos “não constituídos” (art. 1º do PLC)**: o art. 142 do CTN exige o lançamento para constituição do crédito. Incluir débitos não constituídos viola o sistema de legalidade tributária;
- 2) o texto do artigo **8º do PLC** que trata da **confissão irrevogável e irretratável**, uma vez que, embora admitida, não pode impedir o contribuinte de alegar nulidades, prescrição ou decadência, sob pena de afronta aos arts. 156 e 174 do CTN;



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

**3)** o texto do **artigo 2º §4º e artigo 4º §1º do PLC** (que tratam das custas processuais em fase administrativa) também fere o disposto no art. 97 do CTN, que consagra o princípio da **estrita legalidade tributária**, segundo o qual **somente lei em sentido estrito pode instituir ou majorar tributos e encargos**. Uma vez que as custas processuais são **despesas de natureza jurisdicional**, vinculadas a atos praticados no âmbito do Poder Judiciário e reguladas pela legislação estadual de custas. Por isso, ao prever sua cobrança já na adesão administrativa ao parcelamento, **o PLC extrapola a competência municipal; exige valor antes do fato gerador, pois custas só incidem em processos judiciais já instaurados; e cria encargo sem amparo legal prévio, afrontando diretamente o art. 97 do CTN.**

**É de se colocar em destaque ainda, a menção em vários pontos do PLC ao artigo 172 do CTN, que trata da remissão total ou parcial de crédito tributário, sendo que remissão consiste em perdão do tributo, razão pela qual, se faz necessária a retirada desses artigos, podendo o PLC apenas remeter às disposições do CTN.**

Dando continuidade à análise agora para verificar a **compatibilidade com a Lei Complementar nº 199/2017 - CTM**, é possível afirmar que existem pontos de conformidades, eis que no CTM há a previsão da possibilidade de créditos tributários (arts. 204 e 208) e a forma de atualização podem ser definidos em lei complementar, como faz o PLC.

No entanto, existem pontos de incompatibilidade entre o PLC em análise e o CTM.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

- 1) O **parágrafo único do artigo 52** que acresce ao valor de cada parcela a taxa referencial SELIC **E de 1% (um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado, em descompasso com os artigos 48 e 53 (com reação dada pela LC 311/2024) do CTM:**

Art. 48. O parcelamento poderá ser concedido em até 48 (quarenta e oito) parcelas e sobre o valor total do débito incidirá correção monetária, multas e juros moratórios. (Redação dada pela Lei Complementar n° [311/2024](#))

§ 1º **O total acrescido pela aplicação dos juros moratórios e da correção é limitado pelo valor acumulado da Taxa Selic, conforme o artigo 52, para os débitos que envolvam a Fazenda Pública Municipal a partir de 09 de dezembro de 2021** (Redação dada pela Lei Complementar n° [311/2024](#))

Art. 53 **O total acrescido pela aplicação dos juros moratórios e da correção monetária a que se referem este Código é limitado pelo valor acumulado da Taxa Selic**, conforme o artigo 52, para os débitos que envolvam a Fazenda Pública Municipal a partir de 09 de dezembro de 2021. (Redação dada pela Lei Complementar n° [311/2024](#)).

Vale lembrar, que a adequação do artigo 53 do CTM foi deflagrada em cumprimento ao disposto na Emenda Constitucional n° **113/2021**.

- 2) Também demonstra **incompatibilidade no PLC o artigo 4º, § 1º** que prevê cobrança indistinta de custas processuais “para débitos inscritos em dívida ativa, incidirão custas, despesas processuais...”, **no entanto, o CTM não prevê a**



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

**cobrança custas e despesas processuais na esfera administrativa, como obrigações acessórias.**

- 3) **Em relação à confissão irrevogável** o CTM não prevê renúncia absoluta a direitos de defesa, enquanto o PLC impõe restrição excessiva.
- 4) Ainda é incompatível com o **artigo 48, § 7º do CTM**, o valor mínimo da parcela, eis que o **PLC** de acordo com o **artigo 12** pretende fixar em R\$ 150,00, enquanto que o § 7º fixa o valor da prestação mensal em r\$ 65,00 para acordo administrativo e R\$ 130,00 para acordo judicial.

Sobre os aspectos constitucionais, o PLC observa a exigência de lei específica, nos termos do artigo 150, § 6º da CF.

No entanto, repita-se: a previsão de cobrança das custas e despesas processuais e dos débitos não constituídos, afrontam ao princípio constitucional da legalidade previsto no artigo 37, caput da CF, artigo 97 CTN.

#### **Da jurisprudência**

Com a finalidade de dar segurança jurídica à Comissão e posteriormente se fosse o caso, ao Egrégio Plenário, esta procuradoria diligenciou no sentido de buscar julgados - no Órgão Especial do TJSP - que houvessem analisado leis estaduais análogas ao projeto em trâmite, **no tocante à obrigação de obrigações em previstas em lei, como se pretende cobrar as custas e despesas processuais**, tendo logrado localizar a seguinte decisão:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº: 2073818-82.2022.8.26.0000.**

**AGRAVANTE : AÇOPLAST IND E COM LTDA.**



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

**AGRAVADO : MUNICÍPIO DE ITAPIRA.**

**COMARCA : ITAPIRA.**

**VOTO Nº: 52.513.**

EMENTA: Agravo de Instrumento Execução Fiscal Município de Itapira Decisão agravada que rejeitou a exceção de preexecutividade, por entender que a questão envolve dilação probatória, discutível por meio de embargos - Pretensão à reforma da r. decisão Possibilidade Alegação de ilegalidade índice de correção monetária Possibilidade de discussão, por meio de exceção, uma vez que a matéria invocada é suscetível de conhecimento de ofício, bem como prescinde de dilação probatória - Nulidade da CDA ante o excesso de execução decorrente da inobservância da necessidade de aplicação da Taxa SELIC em relação à correção monetária Não demonstrada a irregularidade Correção monetária calculada com base em índice nacional RE 870.947 do STF Tema 810 **Acréscimo de honorários advocatícios pela simples inscrição do débito em dívida ativa Inadmissibilidade – Dívida tributária que se caracteriza pelo valor do principal, acrescido dos encargos decorrentes do atraso no pagamento (correção monetária, multa e juros moratórios) Precedentes do STF e do Tribunal Deve-se recalcular a dívida, excluindo-se os acréscimos adicionais por inscrição na dívida ativa** Recurso Parcialmente provido. Agravo de Instrumento nº 2073818-82.2022.8.26.0000, 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, 31/05/2022. TRÂNSITO EM JULGADO 20/07/2022. *Grifamos*

#### **Do parecer do Ibam**

Diligenciamos no sentido de solicitar parecer ao Ibam, como de praxe, que emitiu o parecer nº 2541/25 e assim concluiu:



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

No caso em tela, conforme art. 4º, III do PL, a multa será aplicada até a data da adesão do contribuinte ao programa. Portanto, poderá ocorrer uma renúncia parcial de receita, a depender de como, de fato, será realizada. Existem dois cenários possíveis. **Se o projeto dispensa a cobrança de parte da multa já vencida a partir da adesão do contribuinte, há renúncia parcial de receita. Nesse caso, incide o art. 14 da LRF. Logo, o Município deve estimar o impacto financeiro da medida e demonstrar que não afetará as metas fiscais (compatibilidade com a LDO, LRF e LOA).**

Se o projeto de lei apenas fracionar o pagamento integral do crédito tributário já lançado (imposto, multa, juros), não há renúncia de receita. Logo, não se aplica o art. 14 da LRF. Neste caso, a lei apenas apura o valor da multa já constituída, aplica até a data da adesão e dali em diante não há novas multas. Desta forma, não se trata de renúncia e sim de fixação de marco temporal para a consolidação da dívida. O valor devido até a adesão continuará sendo exigido e parcelado, não haverá exclusão.

Em suma, o Programa possui legitimidade e eficácia social, cria condições práticas para que contribuintes que se encontrem em situação de inadimplência tenham a possibilidade de voltar para a regularidade, usufruindo os benefícios daí decorrentes. **Contudo, se o PL representar renúncia de receita, ainda que parcial, para validamente prosperar, deverá estar acompanhado dos requisitos do art. 14 da LRF ou demonstrar que não acarreta renúncia de receita ou que se amolda, de fato, à exceção legal do art. 14, § 3, II da LRF.**

Assim diz o art. 14, § 3º, II da LC 101/03 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

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 devesse 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;



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

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.**

Aparentemente, a pretensão do PLC ora em análise, não demonstra que se encontram os débitos aqui tratados na exceção do **art. 14, §3, II**, ou pelo menos não restou demonstrado. O que exige a apresentação por parte do Município da estimativa de impacto financeiro da medida e demonstrar que não afetará as metas fiscais (compatibilidade com a LDO, LRF e LOA).

### **III-CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, corroborando na íntegra o Parecer nº 2.514-25 do IBAM o qual passa a fazer parte integrante deste (anexo), OPINAMOS que o Projeto de Lei Complementar em análise CARECE DE ADEQUAÇÕES AO CTN E AO CTM, e ainda deverá estar acompanhado dos requisitos do art. 14 da LRF ou demonstrar que não acarreta renúncia de receita ou que se amolda, de fato, à exceção legal do art. 14, §3, II da LRF.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

É o parecer, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

Laranjal Paulista, 25 de setembro de 2025.



SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 256.607