

P A R E C E R

Nº 2514/2025¹

- TB – Tributação. Considerações a respeito de PL que institui programa de parcelamento para regularização de débitos no município.

CONSULTA:

Câmara indaga a respeito da legalidade de PL, de iniciativa do Executivo, 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 o Código Tributário Nacional.

RESPOSTA:

O município tem competência para instituir seus tributos e o dever de recolhimento é requisito de responsabilidade da gestão fiscal (art. 30, III da Constituição e art. 11 da LRF).

O Município dispõe de autonomia financeira para estabelecer, por lei, regras sobre o parcelamento dos débitos. Neste contexto, pode instituir Programas com condições especiais para quitação ou parcelamento dos débitos. Tais benefícios fiscais têm sido considerados bem-vindos ao Erário pelos resultados alcançados, desde que cuidadosamente elaborados, cumpridos os requisitos orçamentários (art. 165 da Constituição) e financeiros (art. 14 da LRF).

O parcelamento (151, VI do CTN) é a modalidade de suspensão da exigibilidade do crédito tributário e deverá ser concedido na forma e condições estabelecidas em lei específica da entidade tributante (art. 155-A do CTN). **Salvo disposição legal em contrário, o parcelamento não exclui a incidência de juros e multas. Mas, no caso de excluir, mesmo que parcialmente, representará um benefício nos termos do art. 14 da LRF e deverá estar acompanhada dos requisitos afetos à renúncia de receita (art.**

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

14 da LRF).

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.

Feito o esclarecimento acima, no contexto de tais Programas, deverão ser observadas as normas obrigatórias voltadas ao equilíbrio, planejamento e transparência fiscal, tais como o art. 14 da LRF e art. 113 do ADCT. A propósito, destacamos:

"Subitem B.1.5.1 - Renúncia de receitas - Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) elaborado em dissonância com o dispositivo que rege a matéria (art. 14 da LRF), bem como os princípios constitucionais da moralidade, isonomia e impessoalidade, principalmente, cuja remição atingiu a cifra de R\$ 35.509.670,11; - Leis concedendo isenções com efeitos retroativos, desconstituindo situações antecedentes ao ato normativo; (...) diante dos expressivos valores envolvidos nessas operações, além de eventual prejuízo aos cofres públicos Municipais, determino que o assunto seja levado ao conhecimento do Ministério Público

Estadual, para adotar as medidas de sua alçada. De qualquer forma, cabe recomendar à origem que observe, com rigor, as disposições do artigo 14, da LRF, que disciplina a renúncia de receitas, quando da edição de novos programas dessa natureza. (TCE SP, TC-001436/026/11, 1ª C.)."

"CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA **APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA (...) RESPOSTA AO CONSULENTE. - As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do **art. 113 do ADCT**, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a **higidez das finanças públicas**, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. - Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis (...). (Plenário, TCU, Acórdão 1907/2019, g.n.)."

No mais, na hipótese do art. 14, §3, II da LRF, o **cancelamento de débito de pequeno valor (cujo montante seja inferior ao respectivo custo de cobrança)**, autoriza-se que não sejam demonstrados tais requisitos. Neste sentido, colacionamos:

"Execução fiscal de baixo valor. Não há ajuizamento.

Previsão em lei municipal. O Administrador Público poderá deixar de executar dívida ativa **de pequeno valor**, desde que previsto em lei municipal, sendo esta a legislação a ser adotada como parâmetro para o não ajuizamento da execução fiscal. Crédito de pequeno valor. Cancelamento. Adoção de medidas extrajudiciais. Responsabilização. **O crédito considerado como de pequeno valor pela lei municipal poderá ser cancelado, conforme estabelece o art. 14, § 3º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal**, sem prejuízo da adoção de medidas extrajudiciais tendentes à recuperação do crédito, sob pena de responsabilização por má gestão fiscal. (TCE/SC. CON-11/00182818. Parecer COG - 145/2011, g.n.)"

Por fim, é necessária a oitiva da Procuradoria que é o órgão incumbido do controle de legalidade da matéria.

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.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 24 de setembro de 2025.