

Porto Alegre, 4 de setembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 18.771/2025.

I. O Poder Legislativo de Sertão Santana solicita orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 1.742, de 2025, de autoria do Poder Executivo, cuja ementa segue transcrita:

Institui Programa de Recuperação de Créditos Fiscais Municipais e dá outras providências - REFIS Municipal.

II. Análise técnica

O Projeto de Lei nº 1.742/2025, que institui o Programa de Recuperação de Créditos Fiscais Municipais (REFIS) em Sertão Santana, tem como objetivo promover a regularização de créditos tributários e não tributários, oferecendo descontos sobre juros e multas e condições facilitadas de pagamento, inclusive parcelamento. O programa abrange débitos vencidos até 31 de dezembro de 2024, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, e prevê adesão mediante requerimento expresso do contribuinte.

A partida é de referir que o Município tem competência para instituir seus tributos, sendo o dever de recolhimento responsabilidade da gestão fiscal, nos termos do inciso III do art. 30 da Constituição Federal e do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 04 de março de 2000, logo, não vislumbra ilegalidade na implementação do referido programa.

O projeto de lei, em análise, é de iniciativa do Prefeito, o que está em consonância com o disposto no art. 64A, XXVI, da Lei Orgânica, que assim dispõe:

Art. 64-A Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XXVI - administrar bens e rendas do Município, promovendo o lançamento,

fiscalização e a arrecadação dos tributos;

Os programas de recuperação de créditos fiscais, assim como a concessão de benefícios de ordem fiscal, atendem ao interesse público e ao princípio da eficiência administrativa, na medida em que objetivam viabilizar o adimplemento de créditos tributários e não tributários, mediante certas condições e obrigações.

Assim sendo, a proposta está alinhada com os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto à eficiência arrecadatória e à redução de custos administrativos.

O texto do projeto observa os princípios constitucionais e legais aplicáveis à cobrança da dívida ativa, como economicidade, celeridade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, priorizando a regularização voluntária e a adoção de meios extrajudiciais.

A instituição do REFIS, com previsão de descontos em multas e juros, parcelamentos, transações tributárias e protesto extrajudicial, está em consonância com práticas modernas de gestão fiscal, que recomendam a adoção de mecanismos que privilegiem a recuperação administrativa dos créditos, reduzindo o ajuizamento de execuções fiscais de baixo valor e promovendo a eficiência arrecadatória.

No tocante à transação tributária e ao parcelamento, o projeto exige a confissão de dívida e a renúncia a recursos, e prevê a atualização dos valores por índice oficial, o que está de acordo com o Código Tributário Nacional e a legislação local.

Orienta-se que haja disposição expressa quanto a exclusão do ITBI do parcelamento, pois tal imposto, por sua natureza, exige quitação imediata para a efetivação do ato translativo.

A vedação à contratação com o Município para devedores inscritos em cadastros de inadimplentes e a cobrança administrativa de honorários de sucumbência são medidas possíveis, desde que observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Por fim, assinala-se que toda concessão pelo Poder Público de 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,

que configura o recebimento de tributo pela municipalidade em valor inferior ao previsto no orçamento, caracteriza renúncia de receita nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Diante do exposto, tendo em vista que o teor normativo da proposta implica renúncia de receita, faz-se indispensável observar os requisitos da do art. 14, da LRF, abaixo transcrito:

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:**

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.

§ 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.

É de se observar, no contexto, que a imprescindibilidade de instruir adequadamente a proposta com tais peças orçamentárias reverbera na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que assim decidiu ao analisar norma essencialmente idêntica ao texto projetado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É

pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70084729854 RS, Relator: Eduardo Uhlein, Data de Julgamento: 11/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/06/2021)

Sob a ótica orçamentária, o projeto deve estar devidamente acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovando o equilíbrio econômico e financeiro. O qual não foi anexado à consulta.

De igual forma será condição para a aprovação do projeto de lei, que haja previsão orçamentária, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, de forma específica, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, do ano vigente, o que é corroborado pelo entendimento do STF¹.

III. Conclusão

¹ STF. ADI 2.114. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 181/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. (...) AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART. 169, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. INCONSTITUCIONALIDADE. (...) 5. A ausência do preenchimento dos pressupostos constitucionais para a criação de cargos impõe a nulidade do ato. **É inconstitucional lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357319255&ext=.pdf>.

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei em análise, no que dispõe sobre as medidas para a racionalização da cobrança da dívida ativa fiscal do Município, possui viabilidade jurídica, recomendando-se ao Poder Legislativo que solicite ao Executivo a juntada do impacto orçamentário-financeiro e de medidas de compensação, na forma do art. 14, da LRF, porquanto representam condição indispensável à proposição.

Assim como, por se tratar de medida que gera aumento de despesa com pessoal, se faz necessária à apresentação do estudo de impacto financeiro orçamentário e de previsão específica na LDO (art. 21, I, “a”, da LC nº 101/2000 (LRF).

Atendidas tais condições poderá o PL seguir seu trâmite legislativo.

O IGAM permanece à disposição.