



PARECER ORIENTATIVO

SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 02/2025 DA PREFEITURA MUNICIPAL DE LADÁRIO

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº 02/2025, protocolado pela Prefeitura Municipal de Ladário perante a Câmara Municipal, que *"Institui no Município de Ladário o Programa de Permanente de Refinanciamento de Débitos Tributários Municipais REFIC PERMANENTE, trata da criação de comissão permanente para composição amigável dos litígios tributários, da utilização do programa para atualização do cadastro tributário, fixa prazos para cobrança extrajudicial e judicial dos débitos, e dá outras providências"*.

O presente parecer tem por objetivo orientar os vereadores sobre eventuais inconsistências jurídicas contidas na proposição legislativa, com enfoque especial na previsão de taxa de honorários administrativos, sua legalidade e constitucionalidade, além de eventuais incompatibilidades do projeto com a legislação vigente e jurisprudência aplicável.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inconstitucionalidade da **Instituição Permanente do REFIC**: Os programas de Recuperação Fiscal (REFIS/REFIC) têm caráter **excepcional e transitório**. A previsão de um REFIC PERMANENTE é incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro e fere princípios da regularidade fiscal.

A instituição permanente de programas de recuperação fiscal pode contrariar os seguintes princípios:

a). **Isonomia Tributária**: Contribuintes que cumprem regularmente suas obrigações podem sentir-se prejudicados em relação aqueles que aguardam programas de parcelamento para regularizar suas pendências.



b). **Responsabilidade Fiscal:** A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) exige que a concessão de benefícios fiscais seja acompanhada de medidas que assegurem o equilíbrio das contas públicas.

III – ANALISE DOS ARTIGOS

Artigo 3º. O REFIC de que trata esta Lei deverá ser formalizado na esfera administrativa mediante a Comissão Permanente de Conciliações em débitos municipais instituída pela Lei Complementar 113/2018...

É mencionada no presente texto legal como vinculada à Lei Complementar 113/2018. Contudo, ressalta-se que a referida lei complementar trata exclusivamente do REFIC/2019, sem prever expressamente a criação ou regulamentação de tal comissão. Assim, para assegurar a correta fundamentação legal e evitar interpretações equivocadas, recomenda-se a adequação do dispositivo, especificando a norma que efetivamente instituiu a referida comissão ou, se inexistente, promovendo sua instituição de forma expressa legislação específica.

Artigo 3º. §2º Conforme já previsto na Lei Complementar 113/2018 os acordos de débitos constantes em dívida ativa de que trata esta lei, ajuizados ou não, serão celebrados pelos auditores fiscais tributários municipais com auxílio dos advogados públicos efetivos membros da Procuradoria Geral do Município, ora designados procuradores municipais, todos integrantes da Comissão Permanente de Conciliações Extrajudiciais do Município, sendo devidos e destinado a estes o valor dos honorários administrativos no importe de 10% sobre o valor de cada acordo celebrado (valor do débito com a aplicação dos descontos do REFIC), como forma de incentivo à arrecadação.

O Projeto de Lei prevê a cobrança de honorários administrativos sobre os valores arrecadados no âmbito do REFIS, com o objetivo de remunerar fiscais de tributos e procuradores municipais. Tal previsão é irregular e inconstitucional, pois contraria os princípios da legalidade,



moralidade e impessoalidade da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal).

A referida lei não dispõe qualquer previsão normativa ou regulamentação específica na legislação tributária municipal quanto à inclusão e à cobrança de honorários administrativos no âmbito da adesão ao programa REFIC para a regularização de dívidas ativas. A ausência de tal previsão gera insegurança jurídica, uma vez que a exigência de honorários administrativos deve estar expressamente fundamentada em lei específica, observando os princípios da legalidade tributária, da transparência e da moralidade administrativa, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal. Além disso, a inexistência de regulamentação expressa pode comprometer a validade da cobrança, sujeitando o ente municipal a questionamentos judiciais e administrativos.

O Supremo Tribunal Federal (“STF”) já se manifestou sobre o tema semelhante, conforme os precedentes a seguir:

- *RE 835291*: Repercussão geral sobre a impossibilidade de vinculação de honorários advocatícios a arrecadação tributária sem previsão legal expressa.

“O RE 835291, tratam sobre o adicional de produtividade fiscal devida aos ocupantes do cargo de auditor fiscal de tributos estaduais, técnico tributário e auxiliar de serviços fiscais em efetivo exercício. No RE, o MP-RO sustenta que a legislação estadual viola dispositivo da Constituição Federal (artigo 167, inciso IV) que proíbe a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo nas hipóteses de repartição constitucional de receitas, de destinação de recursos para a saúde e ao desenvolvimento do ensino, entre outras exceções taxativamente previstas na Carta Magna. Argumenta ainda que a vinculação de 40% da receita arrecadada com multas para o pagamento de auditores fiscais do estado viola os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal.”

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), no julgamento da **Decisão Liminar DLM - G.MCM - 182/2024,



determinou a cessação imediata da inclusão e cobrança de honorários na inscrição em dívida ativa, considerando a prática ilegal e incompatível com a legislação vigente.

“Assim, num juízo perfunctório, próprio das análises que envolvem medidas cautelares, entendo que a situação denunciada exige urgência na atuação dessa Corte, frente à relevância dos fatos apreciados, bem como do conjunto probatório até então reunido, robusto o suficiente para, nos termos do art. 77, IX, da Constituição Estadual e dos art. 21, VIII, 56 e 57, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012, determinar que o Município de Campo Grande: (i) cesse a inclusão e cobrança de honorários no ato da inscrição em Dívida Ativa, até ulterior regularização legislativa; (ii) abstenha-se de realizar qualquer pagamento de valores referentes aos honorários advocatícios a qualquer servidor municipal (procuradores ou não), até ulterior regularização legislativa; (iii) suspenda todo e qualquer efeito advindo do Termo de Cooperação Técnica n. 06, de 03/08/2022.

*Ante o exposto, avaliada a natureza da medida solicitada, presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora, **CONCEDO LIMINARMENTE A MEDIDA CAUTELAR**, nos termos do art. 77, IX, da Constituição Estadual e dos art. 21, VIII, 56 e 57, incisos I e III, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012, c/c os artigos 128, inciso I, e 149, ambos do RITCE/MS, e **DETERMINO** à Sra. **ADRIANE BARBOSA LOPES**, Prefeita Municipal, **para que:***

*I) **CESSE** a prática de inclusão e a cobrança de honorários no ato da inscrição em dívida ativa, até ulterior regularização legislativa e comunicação ao Tribunal;*

*II) **ABSTENHA-SE** de realizar qualquer pagamento de valores referentes à honorários advocatícios a qualquer servidor municipal, até ulterior regularização legislativa e observado o teto remuneratório do art. 37, XI, da CF e o disposto no art. 88 da Lei Orgânica do Município de Campo Grande;*

*III) **SUSPENDA** todo e qualquer efeito advindo do Termo de Cooperação Técnica n. 06 de 03/08/2022, e eventuais aditivos.*

*IV) **OBSERVE** atentamente as competências atribuídas à Procuradoria Geral do Município de Campo Grande para inscrição dos*



débitos em dívida ativa, nos termos do art. 24, §1º e 2º da CF c/c art. 2º, §3º e 4º, da Lei 6.830/1980.”

Dessa forma, a previsão contida no Projeto de Lei nº 02/2025, que autoriza a cobrança de honorários administrativos vinculados à arrecadação tributária, deve ser integralmente suprimida do texto legal ou, alternativamente, devidamente fundamentada mediante a edição de normas regulamentadoras específicas que disciplinem o procedimento de forma clara, objetiva e compatível com os princípios constitucionais aplicáveis. A ausência de previsão legal expressa e detalhada sobre os critérios, limites e destinação desses valores pode acarretar flagrante inconstitucionalidade, em razão da violação aos princípios da legalidade tributária, da moralidade administrativa e da transparência, além de ensejar a nulidade do dispositivo por afronta ao devido processo legislativo e ao ordenamento jurídico vigente.

***Art. 3º, §7º** A Comissão Permanente poderá flexibilizar os prazos para pagamento da primeira parcela ou da cota única em período de até 8 (oito) meses, visando facilitar a adesão à conciliação extrajudicial.*

O texto do dispositivo não estabelece critérios claros e objetivos para a flexibilização dos prazos, o que pode gerar tratamento desigual entre contribuintes e abertura para interpretações arbitrárias. A ausência de regulamentação detalhada compromete a transparência e previsibilidade da norma, podendo levar a questionamentos administrativos e judiciais.

Conferir poder discricionário à Comissão para modificar prazos pode resultar em desigualdade de tratamento entre contribuintes, configurando violação ao princípio da isonomia tributária (art. 5º, CF).

***Artigo 6º.** No Programa de Recuperação Fiscal da Dívida Ativa (REFIC) será aplicado o percentual de redução de até 100% (cem por cento) de juros de mora e multa incidentes sobre o valor consolidado do débito devido até a data de opção ao regime, com o saldo remanescente podendo, a critério do contribuinte, ser quitado por meio de parcelas mensais, consecutivas e de igual valor, obedecidos os seguintes parâmetros:*

1 - Para pagamento à vista/cota única, desconto de 100% (cem por cento);



- II - Para pagamento em duas parcelas, desconto de 90 % (noventa por cento);*
- III - Para pagamento em três parcelas, desconto de 80 % (oitenta por cento);*
- IV - Para pagamento em quatro parcelas, desconto de 60% (sessenta por cento);*
- V - Para pagamento em cinco parcelas, desconto de 50% (cinquenta por cento);*
- VI - Para pagamento em 6 parcelas, desconto de 40% (quarenta por cento);*
- VII - Para pagamento em 7 parcelas, desconto de 30% (trinta por cento);*
- VIII - Para pagamento em 8 parcelas, desconto de 20% (vinte por cento);*
- IX - Para pagamento em 9 parcelas, descontos de 10% (dez por cento);*
- X - Para pagamento em 10 parcelas, descontos de 5% (cinco por cento).*

O Projeto de Lei nº 02/2025 apresenta uma lacuna fundamental ao não apresentar estudo de impacto financeiro, requisito essencial para a concessão de qualquer benefício fiscal. Nos termos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), toda renúncia de receita deve obrigatoriamente ser acompanhada de:

- a). Estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, demonstrando os efeitos da medida sobre as contas públicas;
- b). Indicação de medidas compensatórias**, seja por meio do aumento de outra receita, seja pela redução proporcional de despesa, de modo a preservar o equilíbrio fiscal do ente federado.

A inobservância desses requisitos compromete a legalidade do Programa REFIS, tornando a concessão dos benefícios tributários juridicamente questionável e passível de nulidade. Além disso, a omissão quanto à estimativa de impacto financeiro e às compensações exigidas pela LRF pode ensejar responsabilização dos agentes públicos envolvidos, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), por eventuais danos ao erário decorrente da concessão irregular de renúncia fiscal sem o devido respaldo legal.

“Art. 13º, Parágrafo único. Fica autorizado o Município a celebrar termos de parceria, envolvendo patrocínio de campanhas



tributárias por entidades privadas (incluindo empresas com fins lucrativos), por meio do oferecimento de prêmios ou contrapartidas visando promover o incentivo à arrecadação, devendo ser publicado edital para o chamamento de empresas interessadas, que deverão se credenciar junto ao Município, por meio de termo de adesão na qual conste a contrapartida oferecida (prêmio, dinheiro, etc.), sendo neste caso admitido a exposição da marca patrocinadora nos folders e campanhas publicitárias promocionais.”

O objetivo principal do Projeto de Lei nº 02/2025 é instituir um Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), estabelecendo regras para regularização de créditos tributários e incentivando a adimplência dos contribuintes, o parágrafo único do Projeto é juridicamente inadequado, pois insere matéria estranha ao escopo normativo da proposta, que trata exclusivamente da recuperação fiscal. A autorização para que entidades privadas patrocinem campanhas tributárias, oferecendo prêmios e contrapartidas financeiras, configura desvio de finalidade administrativa, além de contrariar os princípios da moralidade, impessoalidade e transparência previstos no art. 37 da Constituição Federal.

A arrecadação tributária é um dever indelegável do Município, e sua vinculação a interesses privados pode comprometer a imparcialidade da Administração Pública, criando um ambiente propício para conflitos de interesse e ingerências indevidas. Além disso, a exposição de marcas de patrocinadores em campanhas oficiais fere a finalidade institucional do REFIS, desviando-o para um viés promocional inadequado. Portanto, recomenda-se a supressão integral do dispositivo, garantindo que o programa de recuperação fiscal permaneça alinhado com sua função primordial de regularização de créditos tributários sem interferências externas que comprometam sua legalidade e eficácia.

Art. 15. *Ficam instituídos os honorários administrativos, que são devidos aos membros da Comissão Permanente de Conciliações de que trata esta lei, no percentual de 10% do valor de cada*



acordo, a ser pago em boleto apaiado pelo contribuinte aderente ao REFIC, emitido no momento da realização do acordo.

§ 1º. Os honorários administrativos constituem compensação paga aos membros da Comissão Permanente de Conciliação Tributária em decorrência de acordos extrajudiciais de natureza tributária, isso se refere a compensações pagas pelos serviços prestados na resolução de questões fiscais e tributárias do município, sem que seja necessário recorrer à esfera judicial, como forma de incentivo à resolução amigável de conflitos de natureza administrativa.

§ 2º. Os honorários administrativos serão repassados pelo Município anualmente em única parcela aos membros da Comissão Permanente de Conciliações até a data limite de 1º de fevereiro de cada ano, calculados sobre os períodos de janeiro a dezembro de cada ano e abrangerão apenas os valores decorrentes dos Acordos do REFIC não se confundindo com os valores decorrentes dos honorários sucumbenciais decorrentes das Execuções Fiscais (que neste último caso apenas se destinam aos procuradores municipais).

§ 3º. Para que não haja confusão no gerenciamento e destinação das verbas das contas bancárias decorrentes dos honorários sucumbenciais pagos aos procuradores (que já possui conta bancária com esse nome) a Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento deverá providenciar a abertura de uma conta bancária específica para depósito dos valores dos honorários administrativos com a nomenclatura "honorários administrativos", ficando a cargo de providenciar a transparência da gestão dos recursos financeiros a ela vinculados, bem como as transferências das verbas efetivamente recolhidas a esse título para a referida conta bancária.

§ 4º. O rateio dos valores dos honorários administrativos se dará igualmente entre os membros da Comissão Permanente de Conciliações (divisão dos valores por cabeça), por meio de



pagamento em folha de pagamento, junto a seus vencimentos, conforme a data limite disposta no § 2º.

A exigência de honorários administrativos no percentual de 10% sobre os valores negociados no REFIC configura uma exação indevida, uma vez que não possui natureza tributária e não está prevista no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966). Nos termos do artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, é vedado à Administração Pública instituir tributos sem a devida previsão legal específica. Diante da ausência de fundamento normativo para a criação dessa obrigação pecuniária, sua exigência caracteriza um vício de legalidade, devendo ser suprimida do texto normativo.

O dispositivo impõe ao contribuinte o pagamento de um valor adicional para adesão ao REFIC, sem que haja qualquer contrapartida de serviço específico que justifique tal cobrança. Ademais, o artigo não apresenta estudo de impacto financeiro que demonstre a viabilidade orçamentária da medida, o que viola o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que exige a demonstração de compensação orçamentária para a concessão de benefícios fiscais ou a imposição de novas despesas ao erário.

A destinação dos recursos arrecadados diretamente para os membros da Comissão Permanente de Conciliações constitui remuneração atrelada à arrecadação tributária, prática reiteradamente vedada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O julgamento do Recurso Extraordinário nº 835291 estabeleceu repercussão geral sobre a impossibilidade de vinculação de honorários advocatícios à arrecadação tributária sem previsão legal expressa. A vinculação de uma receita pública específica ao pagamento de servidores desvirtua a lógica remuneratória do exercício do cargo público, podendo resultar em distorção da função fiscalizatória, ao transformar a arrecadação em um mecanismo de benefício direto aos próprios agentes públicos, em evidente descompasso com os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa.

Além disso, o pagamento de honorários administrativos como forma de compensação aos membros da comissão possui natureza remuneratória,



e, nos termos do artigo 39, §4º da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos deve ser fixada por meio de lei específica que estabeleça subsídios e vencimentos, sempre respeitando o teto constitucional. A criação de qualquer vantagem pecuniária deve ser precedida de estudos financeiros detalhados e compatibilizada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), requisitos que não foram observados no projeto analisado.

O dispositivo ainda contraria o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, que veda a vinculação da receita pública a órgão, fundo ou despesa específica, salvo as exceções expressamente previstas no texto constitucional. A destinação de um percentual da arrecadação de créditos tributários para o pagamento de servidores municipais constitui um desvio da receita tributária sem qualquer respaldo legal, podendo comprometer a transparência e a eficiência da gestão fiscal.

Ademais, a criação de honorários administrativos pode configurar ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10 da Lei nº 14.230/2021 (Nova Lei de Improbidade Administrativa), uma vez que implica enriquecimento ilícito e danos ao erário decorrente da destinação indevida de recursos públicos. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) já analisou a questão e considerou irregular a cobrança de honorários administrativos no âmbito do REFIS, determinando sua exclusão em decisão recente.

Caso se entenda necessária a adoção de medidas para incentivar a conciliação extrajudicial de créditos tributários, o Município deve implementar tais ações por meio de mecanismos administrativos internos, sem onerar o contribuinte com cobranças ilegais ou vincular receitas públicas a vantagens indevidas. Garantindo-se a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa.

Uma forma legal do município incentivar servidores pode ser por meio de um programa de bonificação institucional, desde que esteja previsto



em lei municipal, vinculado a metas de eficiência e **produtividade** e não diretamente à arrecadação.

IV - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL

A **Lei Orgânica do Município de Ladário** estabelece diretrizes específicas para a criação de taxas e tributos, bem como para a concessão de benefícios fiscais. O Projeto de Lei nº 02/2025 não evidencia sua compatibilidade com tais disposições, podendo resultar em **conflito normativo**.

Com base no **Regimento Interno da Câmara Municipal de Ladário**, os vereadores podem adotar as seguintes medidas:

Artigo 39 - São atribuições do Plenário, além de outras previstas na LOM e neste Regimento:

XV - Deliberar sobre tributos municipais.

XIX - Deliberar sobre isenção de impostos e anistia sobre dívida ativa.

Artigo 46 - I: de competência específica da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final:

I - Manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação quanto ao aspecto constitucional, legal, regimental e jurídico, propondo emendas, se considerar devido; e quando aprovados pelo Plenário, analisar sua redação final sob o aspecto gramatical.

III - 1 Concluindo a Comissão pela inconstitucionalidade ou ilegalidade de um Projeto, deve o Parecer vir a Plenário para discussão, e somente quando rejeitado o Parecer, prosseguirá a tramitação da matéria.

V - ORIENTAÇÕES AOS VEREADORES

(a) **Solicitação de Parecer da Procuradoria da Câmara e Assessoria Jurídica**
Para reforçar a análise da legalidade do projeto, recomendando as devidas correções.

(b) **Apresentação de Emendas ao Projeto**

b1). **Emenda Supressiva:** Excluir a previsão de honorários administrativos e demais necessárias.



b2). Emenda Modificativa: Incluir a exigência de estudo de impacto financeiro conforme a LRF.

(c) Rejeição Total do Projeto

Caso a Prefeitura Municipal não aceite as modificações necessárias, a Câmara pode votar pela rejeição do projeto em razão da sua **ilegalidade**.

VI – CONCLUSÃO

O Projeto de Lei nº 02/2025, em sua forma atual, contém disposições inconstitucionais e ilegais, especialmente no que tange à cobrança de honorários administrativos e à ausência de estudo de impacto financeiro.

Diante disso, recomenda-se que os vereadores:

- a) Exijam ajustes no texto via emendas legislativas;
- b) Solicitem estudos de impacto financeiro antes da aprovação;
- c) Rejeitem o projeto caso as irregularidades persistam.
- d) Orientem a devida instituição e regulamentação da Comissão Permanente do REFIC por meio de lei específica, redigida de forma objetiva e clara, garantindo segurança jurídica e transparência na sua estrutura e funcionamento.

A referida norma deverá definir expressamente a composição dos membros, suas atribuições, a metodologia de trabalho, bem como os critérios para a execução das atividades e os procedimentos a serem adotados na condução das conciliações tributárias.

Além disso, caso se entenda necessário instituir gratificação, bonificação ou incentivo por produtividade aos integrantes da comissão, tais benefícios deverão ser previamente disciplinados na legislação municipal, com a devida metodologia de avaliação e pontuação dos serviços prestados, observando o impacto financeiro e sua compatibilidade com a Lei de



Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

É imprescindível que tais medidas estejam em conformidade com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa, garantindo que eventuais incentivos sejam justificados pelo efetivo incremento da arrecadação municipal e não configurem prática indevida de remuneração vinculada à arrecadação tributária, vedada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelos Tribunais de Contas.

Este **parecer técnico possui natureza opinativa e orientativa**, não possuindo caráter vinculativo, cabendo exclusivamente aos membros do Poder Legislativo a análise criteriosa da necessidade, viabilidade e adequação do referido projeto de lei. A deliberação legislativa deve observar os princípios da legalidade, moralidade, transparência e interesse público, assegurando que eventuais alterações ou aprovações sejam fundamentadas na compatibilidade do projeto com a legislação vigente e nos impactos que poderá gerar para o município. Dessa forma, é essencial que os parlamentares avaliem detidamente a conformidade do texto normativo com as diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, promovendo ajustes, se necessário, para garantir que a proposta atenda aos interesses coletivos de forma legítima, eficiente e sustentável.

Campo Grande (MS), 28 de fevereiro de 2025.

BRIZOLA ASSESSORIA CONTÁBIL & GESTÃO ESTRATÉGICA LTDA
MARILÉIA BRIZOLA
ASSESSORA TÉCNICA