



PARECER JURÍDICO

Proc.: 0017677/2026

Interessado(a): Secretaria Municipal da Fazenda

Assunto: Análise do Projeto de lei que institui o Programa de Regularização Fiscal “REFIS REFORMA”

I – SÍNTESE DO PROCESSO

Trata-se de processo originado pela Superintendência de Fiscalização Tributária/Secretaria Municipal da Fazenda encaminhando ao Gabinete do prefeito a mensagem e o de projeto de lei (totalizando 07 fls.) para conhecimento e deliberação sobre o encaminhamento destes instrumentos para a Câmara Municipal a fim de que seja apreciado e votado pelos nobres vereadores. O gabinete despachou os autos para a Procuradoria Municipal para que seja providenciada a análise do conjunto processual e manifestação.

O projeto de lei apresentado dispõe sobre a instituição do Programa de Regularização Fiscal do Município de Colatina denominado “REFIS REFORMA” estabelecendo o procedimento de execução de tal programa.

O processo chegou até a Procuradoria-Geral do Município com as seguintes documentações compondo os autos: ato administrativo da Superintendência de Fiscalização Tributária autuando o processo, mensagem de encaminhamento do projeto de lei, projeto de lei, despacho de encaminhamento do gabinete do prefeito.

O Diretor Jurídico Administrativo, Licitações e Contratos redistribuiu o processo ao presente Consultor Jurídico Municipal para análise/apreciação e emissão de manifestação jurídica conforme estabelecido no despacho.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Importante consignar, inicialmente, que compete a Procuradoria Municipal e ao signatário da presente manifestação avaliar a legalidade do projeto de lei, ou seja, verificar se as matérias abordadas e a redação empregada respeitam o ordenamento jurídico pátrio. As questões afeitas a contabilidade e de ordem econômicas, administrativas e financeiras/fiscais não são atribuições de análise e/ou manifestações desta Procuradoria e deste Parecer Jurídico.

O projeto de lei municipal analisado objetiva instituir o Programa de Regularização Fiscal-REFIS REFORMA estabelecendo o procedimento de execução de tal programa.

Os projeto de lei pátrios devem respeitar os comandos da Lei Complementar nº 95/1998 (*Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o*





parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), podendo ser destacado as recomendações acerca da grafia e a disposição sobre a forma de previsão das normas – em artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens - e a diagramação das minutas normativas.

Efetuada a leitura do projeto de lei dos autos é perceptível que a redação da minuta respeitou a LC 95/98, especialmente, no tocante ao art. 10, 11 e 12 daquela lei; **Portanto, firmo convicção para INDICAR/OPINAR que o projeto de lei analisado respeita, minimamente, os ditames dos artigos 10, 11 e 12 da Lei Complementar nº 95/98.**

De início, antes de realizar qualquer estudo sobre a minuta do projeto de lei, é primordial realizar a verificação se a mencionada minuta atende a estrutura da produção legislativa municipal, sob pena de se ocultar eventual vício que refletirá na própria matéria abordada.

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: a) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; b) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; c) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta aos direitos fundamentais ou às instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Com relação ao projeto de lei analisado, que institui o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS REFORMA, constata-se que a proposição encontra respaldo na autonomia e na competência legislativa municipal.

Os arts. 18 e 30, I e III, da Constituição Federal de 1988, garantem a autonomia ao Município a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas sobre assunto de interesse local. O art. 11, I e III, da Lei Orgânica do Município de Colatina também possui mesma disciplina. Vejamos os dispositivos:

CF/1988

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Lei Orgânica do Município de Colatina

Art. 11. Compete privativamente ao Município:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

III - Instituir e arrecadar os tributos de sua competência;





Assim, o Projeto de Lei em comento está em consonância com as regras de distribuição de competências legislativas dispostas em texto Constitucional, bem como atende a competência municipal em legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente de instituir e de arrecadar os tributos de sua atribuição.

Importante destacar, ainda, sobre a temática abordada na minuta do projeto de lei, a Lei Orgânica de Colatina assim disciplina/dispôs:

Art. 114. § 5º Qualquer subsídio ou isenção redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas e contribuições, só poderá ser concedido mediante Lei Complementar Municipal específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição; [...]

§ 7º - As instituições de multas e o parcelamento de débitos fiscais, poderão ser feitos por ato do Poder Executivo nos casos e condições especificados em Lei Municipal.

Neste sentido, é possível constatar que a minuta faz referência a lei complementar específica e, assim, embora o tema ainda não seja abordado de forma uniforme entre a doutrina especializada, como nos Tribunais de Justiça e dos Tribunais de Contas, verifica-se que a minuta traz elementos, em tese, a possibilitar a renúncia de receita e remissão tributária, o que obriga a assumir a roupagem de lei complementar, razão pela qual destacamos que acertadamente a minuta proposta elege a espécie da lei complementar.

A eleição da espécie legislativa – lei complementar –, pelo proponente, transparece possuir intuito de trazer maior segurança jurídica ao Município de Colatina, evitando possíveis e futuros questionamentos, e por isso respeitará os trâmites e regramentos referente a espécie normativa, inclusive no que se refere ao *quórum* destacado no art. 83 (*Art. 83 As Leis Complementares serão aprovadas por maioria absoluta e receberão, pela ordem de aprovação, numeração distinta daquela atribuída às Leis Ordinárias.*) da Lei Orgânica de Colatina.

Em relação ao tema “renúncia de receita” impede registrar o disposto no art. 113 do ADCT e art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF):

ADCT

*Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

Constituição Estadual

Art. 147 No Estado, as finanças públicas respeitarão a legislação complementar federal e as leis que vierem a ser adotadas.

LRF

*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.

§ 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. (Destacamos)

Já sobre a arrecadação, destaca-se que a cobrança da dívida ativa constitui requisito de responsabilidade da gestão fiscal, não podendo os Entes deixarem de cumprir as atividades a seu cargo, sob pena de responsabilização do Gestor Público - *Vários são os diplomas que trazem sanções por descumprimento de dispositivos orçamentários. Em relação às Infrações Penais, com o advento da Lei n. 10.028/2000 foram tipificados vários crimes fiscais previstos nos arts. 359-A a 359-H. A Lei n. 1.079/50 define os Crimes de Responsabilidade. Também o Decreto-Lei n. 201/67 e a Lei de Improbidade Administrativa.-.*

No caso em discussão, observa-se que o REFIS municipal visa “conceder redução dos encargos moratórios (juros e multa de mora)”. Dessa leitura, constata-se a existência de uma das causas de extinção do crédito tributário.

De fato, nos moldes do disposto no art. 156, IV, e 172, *caput*, do Código Tributário Nacional (CTN), remissão constitui modalidade de extinção do crédito tributário, traduzindo-se no perdão da dívida já vencida e não paga, referindo tanto à obrigação principal, quanto às acessórias.

Entretanto, muito embora a questão posta na minuta do projeto de lei não seja pacífica, isto é, que os projetos de Refis e outros Programas de Parcelamento Incentivado enquadram-se ou não como renúncia de receita, perfilamos o entendimento mais cauteloso, no sentido de que a proposição que possibilite reduzir a receita deva vir acompanhada dos demonstrativos de impacto. Tal entendimento é consonante com os princípios orçamentários, notadamente o princípio orçamentário da transparência.





Ainda acerca da divergência sobre a renúncia de receitas, destacamos o seguinte entendimento, que poderá auxiliar na análise do presente projeto. Cuida-se de instruções de procedimentos contábeis editado pelo Ministério da Economia, sobre benefícios fiscais e implicações ao art. 14 da LRF. Vejamos:

Renúncia de receitas: Constitui-se no efeito concreto, monetariamente quantificável e negativo para o ente, decorrente de alguns tipos de benefícios por ele concedidos (disposições preferenciais da legislação) a um agente econômico ou ator social.

Refere-se ao efeito financeiro decorrente da concessão de benefícios tributários ou de benefícios relativos a outra natureza de receita, que impliquem em diminuição no montante originalmente previsto das receitas públicas relacionadas aos respectivos benefícios concedidos.

As renúncias mais comumente observadas ocorrem com os tributos e transferências abrangidas pela NBC TSP 01 – Receitas de Transação sem Contraprestação.

A renúncia de receita ocorre como expressão da vontade do ente público e pressupõe a presença de todos os requisitos à materialização da receita passível de renúncia. Em outras palavras, a transação “renúncia de receitas” somente se configura para receitas que preencham plenas condições de seu reconhecimento na ausência da renúncia.

[...]

“34. O escopo desta IPC, por ser mais amplo que o estabelecido no art. 14 da LRF, pretende englobar também os benefícios de natureza creditícia e financeira e quaisquer outras espécies de benefícios fiscais, tais como os patrimoniais, para atender ao disposto na CF/88.

35. Especificamente no caso da União, mesmo que as disposições da LRF não sejam aplicadas à alteração de alíquota do Imposto sobre Importação – II, do Imposto sobre Exportação – IE, do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, caso sejam concedidas renúncias por meio desses impostos, tais valores devem ser demonstrados. (Destacamos).

No caso dos autos, NÃO foi juntado, o estudo de impacto orçamentário-financeiro de responsabilidade da área técnica da Secretaria Municipal da Fazenda, que tem o condão de demonstrar o atendimento do exposto no art. 113 do ADCT. Sendo importante consignar que o estudo de impacto financeiro-orçamentário, formalizado através de relatório, é uma matéria técnica e imprescindível, e em razão da sua natureza, a eventual análise do seu conteúdo é alheia ao tema jurídico, e o conteúdo do estudo não será analisado – quando for apresentado ou caso estivesse presente no presente processo.

Entretanto, considerando que não foi juntado/apresentado o relatório do estudo do impacto orçamentário e outros documentos fiscais, não é possível indicar se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e os impactos nas metas de resultados fiscais.

Neste aspecto, para que a disposição do art. 14, I, da LRF seja respeitado/aplicado é imperioso que o relatório/demonstrativo (que deverá ser providenciado e juntado ao processo) contenha informações se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes





orçamentárias. Feita a juntada do relatório com a indicação (renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais), o projeto estará em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no Acórdão 01164/2020-1 - 2ª Câmara TCE/ES sobre essa exigência em caso análogo ocorrido no Município de Guarapari:

Tal mácula, no entanto, não é a única presente no referido projeto de lei, haja vista que, conforme exposto pela Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 1.110/2000, os valores referentes à concessão da renúncia fiscal decorrente do programa a ser instituído extrapolam os montantes previstos na Lei nº. 4.235/2018 - Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Guarapari/ES para o período – o que leva à conclusão de não ter sido a mesma alterada para se fazer incluir tal previsão e, consequentemente, adequação do Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, §2º, inciso V da LRF). (Destacamos).

Partindo da premissa que se faz necessário a juntada do demonstrativo exposto no art. 14, I, da LRF, sugere-se que o projeto de lei seja acompanhada de tais estimativas, devendo ser feitas no Relatório de Estimativa de Impacto Orçamentário/Estudo de impacto financeiro-orçamentário com estabelecimentos/descrição de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais.

Ultrapassada a questão afeita ao respeito à Probidade Administrativa e a necessidade de observância da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Programa de Regularização Fiscal e da minuta de projeto de lei analisada, com indicações de ajustes, passamos a verificar os artigos propostos na minuta.

O art. 1º estabelece a instituição do Programa de Regularização Fiscal do Município de Colatina, denominando REFIS REFORMA, e as finalidades almejadas/perseguidas pelo mencionado programa. Destaca-se da leitura que os objetivos apontados nos incisos do mencionado artigo estão em congruência com o interesse público, destacadamente o alcance do recebimento de créditos públicos.

Com relação ao art. 2º verifica-se que o mesmo regulamenta o prazo de vigência do programa de recuperação fiscal, estabelecendo no parágrafo único a possibilidade de prorrogação do prazo do programa através de Decreto. O estabelecimento do prazo de vigência é questão afeita a discricionariedade administrativa e não cabe análise ou ponderação pelo órgão jurídico que seria externado no presente parecer.

O decreto pode ser o instrumento normativo adequado para regulamentação de matérias da lei (não criando obrigações) e, neste aspecto a prorrogação do prazo de vigência do REFIS REFORMA por decreto é viável.

O art. 3º regulamenta os débitos que podem ser objeto de negociação/parcelamento no programa de regularização fiscal REFIS REFORMA sendo que as escolhas e as regulamentações também contidas nos incisos e parágrafos estão adstritas a discricionariedade administrativa e não cabe análise ou ponderação pelo órgão jurídico que seria externado no presente parecer. Destacando que aparentemente as escolhas realizadas não afrontam a eficiência, igualdade, e interesse público; parecendo ter seguido algum critério de caráter técnico.





O art. 4º disciplina os benefícios que serão concedidos com a adesão/participação do contribuinte ao REFIS REFORMA. A porcentagem dos descontos de juros e multa de mora, prazos de parcelamento, também são matérias discricionárias.

Entretanto a discricionariedade deve estar balizada nos comandos da LRF, no relatório de estudo de impacto financeiro-orçamentário e conforme exposto acima, a minuta em análise carece de apresentação do mencionado relatório (indicando inclusive se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias), razão pela qual a análise do art. 4º resta prejudicada, podendo apenas considerar que por conter questões discricionárias (porcentagem de desconto de multa de mora e juros, além da quantidade de parcelas possíveis) não cabe análise pormenorizada ou ponderação pelo órgão jurídico que seria externado no presente parecer.

Quanto ao art. 5º é observado o regramento e condicionantes para a execução e o funcionamento do programa/parcelamento do REFIS REFORMA, sendo que as escolhas e as regulamentações também contidas nos incisos e parágrafos estão adstritas a discricionariedade administrativa e não cabe análise ou ponderação pelo órgão jurídico que seria externado no presente parecer. Destacando que aparentemente as escolhas realizadas não afrontam a eficiência, razoabilidade, igualdade, e interesse público; parecendo ter seguido algum critério de caráter técnico.

O art. 6º estabelece obrigações específicas aos contribuintes que aderirem ao REFIS REFORMA, sendo observado que as exigências estão em harmonia com os regramentos do arcabouço legal pátrio (especial, a confissão dos débitos, desistência de ações judiciais e recursos administrativos, renúncia ao direito de impugnar e outros), não observando aparente irregularidade nas colocações as quais decorrem dos atributos do credor e do poder da Administração Pública.

Sendo pertinente pontuar, inclusive, que a escolhas e as regulamentações também contidas no caput, incisos e parágrafos estão adstritas a discricionariedade administrativa e não cabe análise ou ponderação pelo órgão jurídico que seria externado no presente parecer. Destacando que aparentemente as escolhas realizadas não afrontam a eficiência, igualdade, e interesse público; parecendo ter seguido algum critério de caráter técnico.

Alertamos que o § 1º do art. 6º necessita de correção de grafia substituindo o termo “REFIS PANDEMIA” por “REFIS REFORMA” que é a denominação do Programa de Regularização Fiscal disciplinada pela minuta do projeto de lei em análise.

O art. 7º regulamenta as formas de exclusão do contribuinte do programa REFIS REFORMA não cabendo análise jurídica quanto ao tema uma vez que a mesma contém conteúdo de discricionariedade administrativa e aparentemente respeitou a razoabilidade, interesse público e a eficiência administrativa.

Quanto art. 9º não merece maiores considerações jurídicas acerca do seu conteúdo uma vez que o mesmo apenas elenca os órgãos públicos implicados na execução do REFIS REFORMA, bem como as ações que podem ser adotadas pelas entidades para a aplicabilidade do programa que será instituído pelo projeto de lei.





O art. 10 menciona o arcabouço legal que será utilizado em consonância com a aplicação da lei do REFIS REFORMA (projeto analisado), sendo que todas as normas mencionadas guardam alguma relação com assuntos necessários para a execução do Programa de Regularização Fiscal.

O art. 10 da minuta em análise disciplina a *vacatio legis* e/ou data de início de vigência da lei complementar municipal aprovada. O texto registra que a lei entrará em vigor na data da publicação, seguindo a regra basilar de eficácia das normas a contar de sua devida publicação.

Neste sentido, é notável que a redação/previsão do art. 10 do projeto de lei analisado é regular e, por isso OPINO pela aprovação daquela pretensa disposição legal face o seu texto encontrar guarida na ordem jurídica pátria.

A competência do chefe do Poder Executivo Municipal para a propositura do presente projeto de lei é respeitada nos autos, destacando o exposto na minuta em análise, conforme é especificada na Lei Orgânica de Colatina.

Posto isto, firmo posição favorável a aprovação da minuta de projeto de lei que será encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal para a Câmara Municipal de Colatina, caso seja realizado, em obediência ao art. 14 da LRF, estudo de impacto orçamentário-financeiro resultando no competente relatório que deverá ser juntado aos autos – destacando que a renúncia fiscal (proposta com o desconto de juros e multa de mora) necessita estar considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais -; e a correção da grafia do §1º do art. 6º - substituindo o termo “REFIS PANDEMIA” por “REFIS REFORMA”.

III - PARECER

Ante o exposto, em atenção aos despachos contidos nos autos solicitando manifestação da Procuradoria Municipal sobre a minuta do projeto de lei do Programa de Regularização Fiscal do Município de Colatina REFIS REFORMA, RECOMENDO, smj, a aprovação da minuta de projeto de lei que será encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal para a Câmara Municipal de Colatina, caso seja realizado, em obediência a LRF (especialmente o art. 14), estudo de impacto orçamentário-financeiro resultando no competente relatório que deverá ser juntado aos autos – destacando que a renúncia fiscal (proposta com o desconto de juros e multa de mora) necessita estar considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais -; e a correção da grafia do §1º do art. 6º - substituindo o termo “REFIS PANDEMIA” por “REFIS REFORMA”..

Sem mais para o presente, submeto este parecer ao Procurador-Geral para análise e ratificação, caso assim entenda.

Colatina/ES, 08 de julho de 2026.

Leonardo Campos Simões
Consultor Jurídico Municipal
OAB-ES 12.809
Nº Funcional 007776

