

## PARECER JURÍDICO

**Parecer Jurídico** nº 56/2025 – CSL  
**Projeto de Lei Ordinária** nº 66/2025  
Processo Legislativo nº 147  
Autor: Executivo Municipal

**EMENTA:** PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE INSTITUI O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE MARABÁ (PROREFIS 2025). 1. Competência legislativa do Município para instituir benefícios fiscais em relação aos tributos de sua competência constitucional. 2. Competência legislativa concorrente para iniciativa de leis em matéria tributária. 3. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro que não atende de forma integral aos requisitos do artigo 14, incisos I e II da LRF. 4. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, desde que atendidas às recomendações destinadas à retificação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro que instrui os autos.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do prefeito municipal que propõe a instituição de Programa de Recuperação Fiscal (PROREFIS 2025), visando conceder descontos de 95%, 85%, 75%, 65%, 55%, 45%, respectivamente quando os débitos fiscais forem liquidados em 4, 12, 24, 36 e 48 parcelas.

De acordo com o autor do projeto, tal iniciativa é indubitavelmente de interesse público e da conveniência da administração municipal, no objetivo de proporcionar ao contribuinte em débito com a Fazenda Pública Municipal oportunidade de regularização da situação fiscal, de modo a melhorar e impulsionar a própria economia do município.

A proposta se encontra devidamente acompanhada de justificativa escrita acerca da relevância do projeto apresentado, bem como de estimativa de impacto

orçamentário e financeiro da medida de renúncia fiscal, visando cumprir as exigências do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

A proposição legislativa foi encaminhada ao Departamento jurídico para análise nos termos do art. 70, §3.º, do RICMM.

O autor juntou aos autos o Projeto de Lei e sua justificativa por escrito, devidamente assinados.

É o relatório.

## 2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

*Ab initio*, é importante destacar que o exame realizado por este Departamento Jurídico, nos termos da sua competência legal, cinge-se unicamente à matéria jurídica envolvida, quanto aos aspectos de constitucionalidade e de legalidade das proposições legislativas, tendo por base os documentos juntados.

Por essa razão, não há, no presente parecer jurídico, qualquer juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos agentes políticos.

Outrossim, é imprescindível ressaltar que a finalidade do parecer é possibilitar que as deliberações da Casa Legislativa se desenvolvam com maior conhecimento do assunto e, em consequência, com maior adequação ao interesse público, possuindo apenas **caráter opinativo**, isto é, não vinculante.

Passo, então, ao exame dos **aspectos jurídicos** da proposição legislativa.

A espécie de proposição Projeto de Lei tem seu arrimo no Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá – RI (art. 159, I), e, portanto, para seu regular trâmite é exigida, obrigatoriamente, a apresentação de Parecer do Departamento Jurídico da Câmara Municipal de acordo com o art. 70, §3.º, do RI. Razão pela qual é emitido o presente parecer. Vejamos.

### 2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposição legislativa em análise. Vejamos.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de instituir e arrecadar os tributos de sua competência.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 30, incisos I e III, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

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;

Vale ainda destacar que, a Lei Orgânica Municipal (LOM) estabelece ser da competência privativa do Município de Marabá instituir e arrecadar os seus tributos, bem como aplicar suas rendas, nos termos da Lei Federal. Veja-se:

Art. 9º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse peculiar e ao bem-estar da sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

**VII – instituir e arrecadar tributos, bem como aplicar as suas rendas, nos termos da lei federal;** (grifo nosso).

No caso em análise, a matéria normativa constante do Projeto de Lei Ordinária nº 66/2025, se insere, efetivamente, no âmbito da competência legislativa do Município, na medida em que dispõe sobre a instituição de Programa de Recuperação Fiscal (PROREFIS 2025) voltado ao estabelecimento de critérios legais que facilitarão aos contribuintes o pagamento de créditos pertencentes à Fazenda Pública Municipal, inscritos ou não em dívida ativa.

Com efeito, a competência legislativa dos Municípios, no que concerne à instituição e arrecadação de seus tributos (artigo 30, inciso III, da CF/88), também compreende o poder para a instituição de benefícios e incentivos fiscais, bem como a formulação de programas de regularização fiscal visando estabelecer condições facilitadas de débitos existentes com a Fazenda Pública, o que evidentemente é o caso do Projeto de Lei ora em análise.

Assim, os programas de recuperação fiscal, comumente denominados de REFIS, consistem em previsão legal de medidas temporárias ou excepcionais que criam condições especiais e facilitadas para quitação ou parcelamento de créditos pertencentes à Fazenda Pública.

Observa-se, dessa forma, que o Projeto de Lei em apreciação versa sobre matéria que se insere na competência legislativa municipal, em conformidade com as disposições dos artigos 30, incisos I e III, da Constituição Federal de 1988, bem ainda do artigo 9º, inciso VII, da Lei Orgânica do Município de Marabá.

## 2.1. INICIATIVA

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 66/2025.

No caso em análise, a iniciativa para deflagração do processo legislativo se mostra perfeitamente adequada, tendo em vista que o Projeto de Lei Ordinária nº 66/2025 pretende instituir Programa de Recuperação Fiscal no âmbito do Município de Marabá (PROREFIS 2025), tratando, evidentemente, de política tributária municipal, matéria para a qual é reconhecida a iniciativa concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Com efeito, conforme sedimentou o Supremo Tribunal Federal em sede de julgamento submetido à sistemática de Repercussão Geral (Tema nº 682), inexistente iniciativa reservada para deflagração do Processo Legislativo em projetos que versem sobre matéria tributária, inclusive para aqueles que concedam renúncia fiscal. Confirma-se pela transcrição do julgado abaixo:

**Ementa:** Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. **Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária.** 5. **Repercussão geral reconhecida.** 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.

**Tese de Repercussão Geral (Tema 682): Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal. (ARE nº**

743480 RG, Relator Ministro Gilmar Mendes, Julgamento 10/10/2023, Publicação 20/11/2013)

Por seu turno, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá define o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, conferindo ao Prefeito Municipal a competência para a iniciativa de Projetos de Lei Ordinária, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 168. **A iniciativa de projetos compete:**

(...)

II – Os de lei ordinária:

**a) ao Prefeito Municipal;** (grifos nossos).

Destarte, verifica-se estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no caso ora submetido à análise, vez que o projeto em questão partiu do Chefe do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de instituir Programa de Recuperação Fiscal no âmbito do Município de Marabá (matéria tributária), não havendo, dessa forma, nenhum impeditivo constitucional e/ou legal à iniciativa legislativa exercida na presente proposta.

## **2.2. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE**

Sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise se encontra em perfeita harmonia com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria, não incorrendo em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade. Vejamos.

Como visto, a finalidade principal da proposta legislativa em análise é possibilitar aos contribuintes meios facilitados para quitação ou parcelamento dos seus débitos para com o Fisco, gerando ao Município o benefício de promover a recuperação de créditos de maneira mais rápida e eficaz, representando verdadeira medida de responsabilidade na gestão fiscal, conforme preconiza o artigo 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

O projeto prevê a concessão de descontos de 95% (noventa e cinco por cento), 85% (oitenta e cinco por cento), 75% (setenta e cinco por cento), 65% (sessenta e cinco

por cento), 55% (cinquenta e cinco por cento), 45% (quarenta e cinco por cento), respectivamente quando os débitos fiscais forem liquidados em 4, 12, 24, 36 e 48 parcelas.

Importante destacar que, a concessão de desconto de juros e multa relativos aos débitos fiscais inscritos ou não em dívida ativa do Município, caracteriza o instituto da anistia, o qual é definido legalmente como uma das causas de exclusão do crédito tributário, conforme regulamentado nos artigos 175, 180 e 181 do Código Tributário Nacional (CTN). Confira-se abaixo:

**Art. 175. Excluem o crédito tributário:**

I - a isenção;

**II - a anistia.**

Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela consequente.

**Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, não se aplicando:**

I - aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele;

II - salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.

**Art. 181. A anistia pode ser concedida:**

I - em caráter geral;

II - limitadamente:

a) às infrações da legislação relativa a determinado tributo;

b) às infrações punidas com penalidades pecuniárias até determinado montante, conjugadas ou não com penalidades de outra natureza;

c) a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares;

**d) sob condição do pagamento de tributo no prazo fixado pela lei que a conceder, ou cuja fixação seja atribuída pela mesma lei à autoridade administrativa. (grifos nossos)**

Verifica-se, portanto, que, a anistia é o perdão legal de infrações, podendo ser materializada por meio da redução integral ou parcial dos juros e multas moratórias incidentes sobre o crédito principal, sendo concedida quando o contribuinte realiza a quitação ou parcelamento do débito no prazo fixado pela lei que a conceder, o que evidentemente se amolda aos objetivos da proposta legislativa ora analisada.

Destaca-se ainda que, as vantagens oferecidas em forma de descontos por meio da propositura em tela, não são relacionadas à dívida principal, mas sim em relação aos acessórios (juros e multa), situação perfeitamente possível frente às normas gerais de direito tributário (artigos 175, 180 e 181 do CTN), como medida excepcional de recuperação de créditos fiscais, criando condições especiais para conferir nova oportunidade de quitação ou parcelamento dos débitos por parte dos contribuintes, visando ainda aumentar ainda mais a arrecadação do ente municipal.

Por fim, ressalta-se que o texto constitucional estabelece que benefícios fiscais que implicam em renúncia de receita, somente podem ser concedidos mediante edição de lei específica (artigo 150, §6º, CF/88), o que foi plenamente observado no caso em análise. Veja-se abaixo:

Art. 150. (...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, **anistia** ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, **só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição**, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (grifos nossos).

Constata-se, portanto, existir amparo constitucional e legal para a tramitação do Projeto de Lei em análise, sobretudo porque a finalidade principal da norma é instituir programa de recuperação fiscal, mediante o estabelecimento de critérios legais para a concessão de descontos nos juros e multas moratórias incidentes sobre os créditos principais (anistia), revelando-se, dessa maneira, como medida efetiva e adequada para a consecução da responsabilidade na gestão fiscal, a teor das disposições do artigo 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

#### **2.4 DAS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS RELACIONADAS À ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA MEDIDA DE RENÚNCIA FISCAL**

Outro aspecto que também deve ser analisado refere-se aos requisitos orçamentário-financeiros que o Projeto de Lei deve atender que para possa ser considerado formalmente constitucional.

Com efeito, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que qualquer proposta legislativa que crie ou altera despesa obrigatória deve necessariamente vir acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Confira-se:

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.

De igual forma, é o que prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), ao prever que a anistia de créditos tributários configura medida de renúncia fiscal e, por esta razão, deve vir acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Veja-se:

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.** (grifos nossos)

No caso em apreço, embora o autor da proposta tenha instruído os autos com estimativa de impacto orçamentário e financeiro da medida de renúncia fiscal que será gerada pelo PROREFIS, **o documento elaborado não atendeu de forma integral às exigências legais do artigo 14, caput, incisos I e II da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)**, quais sejam, estimativa do impacto financeiro decorrente das medidas de renúncia fiscal no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem

como a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12 da LRF, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou a demonstração de medidas de compensação no período mencionado.

Dessa forma, para que não haja futura alegação de inconstitucionalidade formal da norma por violação do requisito constitucional exigido pelo artigo 113 do ADCT, bem como das exigências legais estabelecidas no artigo 14, caput, incisos I e II da LRF, **é imprescindível que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro que instrui os autos da proposta legislativa em análise seja retificada, para o fim de também fazer constar os seguintes requisitos legais:**

- a) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida de renúncia fiscal no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; e
- b) Demonstração 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; ou
- c) Estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Dessa forma, recomenda-se que o projeto em análise seja baixado em diligência, notificando-se o Autor para que retifique e adeque a estimativa de impacto orçamentário e financeiro anexada aos autos, cumprindo as exigências legais previstas no artigo 14, *caput*, incisos I e II da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

## **2.5 DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO**

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno.

O Projeto em apreciação atende aos requisitos dispostos no artigo 167 do Regimento Interno, pois apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta

assinatura e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

Por oportuno, por se tratar de programa de recuperação fiscal deverão os autos serem encaminhados para a **Comissão de Finanças e Orçamento** conforme dispõe o art. 52, VIII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

Portanto, recomendamos à Comissão de Justiça, Legislação e Redação que encaminhe os autos à Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa legislativa, com arrimo no art. 52, VIII do RICMM, para emissão de parecer.

Ademais, ressalta-se que a aprovação da propositura dependerá de voto da **dois terços**, por força do que dispõe o art. 218, XII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação** que baixe o processo em diligência, notificando o Autor do projeto para que promova a **retificação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro que instrui os autos em análise**, para o fim de também fazer constar os requisitos legais previstos no artigo 14, *caput*, incisos I e II da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), conforme abaixo elencado:

- a) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida de renúncia fiscal no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; e
- b) Demonstração 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; ou
- c) Estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Após a realização das adequações e diligências acima recomendadas, o presente processo poderá seguir a sua regular tramitação, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica, devendo os autos ser encaminhados à **Comissão de**

**Finanças e Orçamento**, para emissão de parecer sobre a matéria, conforme determina o artigo 52, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável de dois terços dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 218, inciso XII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 27 de maio de 2025.

**CARLA DA SILVA LOBO**  
Advogada da Câmara Municipal de Marabá  
OAB/PA n° 26655