



**PARECER**

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 3948/2025  
Data: 17/12/2025 - Horário: 14:30  
Administrativo

Projeto de Lei Complementar nº 14/2025.

Súmula: "Pronrogação e alteração das Condições do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS".

**1 – PREÂMBULO**

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Projeto de Lei Complementar nº 14/2025, de autoria do Poder Executivo Municipal, cujo objeto é dispor sobre a prorrogação do Programa de Recuperação de Créditos Fiscais - REFIS.

**2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER**

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

"Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.' (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles 'a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa' (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

Desta forma, tem-se que os senhores Vereadores em nenhum momento estão condicionados as razões aqui expostas, visto que, por trata-se de parecer de caráter não



vinculativo não há obrigatoriedade de sua observância, mesmo porque, nossa Constituição no inciso VIII do artigo 29 garante a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.”

#### **4 - DO PROJETO**

Pela análise do Projeto, verifica-se que o mesmo tem por objetivo autorizar o Executivo prorrogar para o dia 30 de março de 2026 o prazo para os contribuintes aderirem aos benefícios do Programa de Recuperação de Créditos Fiscais – REFIS, dispostos na Lei Complementar nº 59, de 03 de outubro de 2025.

Por consequência, altera-se também o artigo 2º da Lei Complementar nº 59, para constar que o REFIS alcançará todos os créditos tributários ou não tributários, definitivamente constituídos até 31 de dezembro de 2025, ou em fase de lançamento.

Ainda, pretende a exclusão da obrigatoriedade de que eventuais interessados estejam regularmente inscritos nos cadastros municipais, bem como pretende-se a alteração da tabela constante no artigo 4º da norma em comento, o qual disciplina o número de parcelas e percentuais permitidos.

Pela justificativa apresentada e anexada ao referido Projeto, seu autor demonstra que:

“A medida justifica-se diante da necessidade de ampliar as oportunidades para que contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, possam regularizar suas pendências tributárias junto ao Município, mediante a concessão de descontos proporcionais nas multas de mora, juros de mora e multa de dívida ativa.

Ao possibilitar novo prazo de adesão, o Município atende tanto ao interesse público, ao incentivar a arrecadação de receitas que se encontram em aberto, quanto ao interesse privado, ao viabilizar condições mais favoráveis para que os contribuintes regularizem sua situação fiscal.

Ademais, a prorrogação proposta encontra respaldo no princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal), uma vez que amplia a recuperação de créditos tributários que, de outro modo, poderiam permanecer em situação de inadimplência, dificultando a execução fiscal e onerando os cofres municipais com procedimentos judiciais.

Portanto, a alteração ora sugerida contribui para o incremento da arrecadação municipal, sem aumento de carga tributária, além de promover justiça fiscal, equilíbrio econômico e estímulo à adimplência.”

Portanto, tem-se que a proposta visa proporcionar um meio para que o Município possa buscar seus créditos de pendências tributárias, e também facilitar a regularização

daqueles contribuintes que buscam quitar seus débitos.

Registra-se, ainda, que a adesão ao REFIS sujeita o contribuinte a aceitação plena de todas as condições estabelecidas e constitui confissão irrevogável e irretratável da dívida relativa aos débitos tributários e não tributários, nele incluídos, sendo que o contribuinte será excluído do REFIS pela Inobservância de quaisquer das exigências estabelecidas, pela prática de qualquer ato ou procedimento tendente a omitir informações, a diminuir ou a subtrair receita do contribuinte optante; pela Inadimplência, por 02 (dois) meses consecutivos ou não, relativamente a qualquer crédito abrangido ou pela Inadimplência, de qualquer das parcelas, por prazo superior a 60 (sessenta) dias.

## 5 – DA LEGISLAÇÃO

Primeiramente, deve ser observado que as multas e juros tem caráter de sanção, não podendo, desta forma, serem confundidas com os tributos em si, conforme dispõe o Código Tributário Nacional em seu artigo 3º:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que **não constitua sanção de ato ilícito**, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Portanto, o Refis tem natureza de transação tributária e não viola o artigo 165 da Constituição Federal, nem tampouco se trata de renúncia de receita ou anistia.

Sobre o tema, **por analogia**, temos que nossa Lei Orgânica diz que:

“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”;

(...)

Art. 21 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

f) ao incentivo à indústria e ao comércio;

p) às políticas públicas do Município;

II - tributos municipais, bem como autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas;



# CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

## DEPARTAMENTO JURÍDICO

Art. 110 - É vedado ao Município:

(...)

e) qualquer anistia ou remissão que envolva matéria tributária ou previdenciária ao Município só poderá ser concedida através de lei específica municipal.

Também por analogia, o Código Tributário Municipal, Lei complementar nº 03/2011 estabelece que:

Art. 120 - A isenção é sempre decorrente de lei que especifique as condições e os requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.

Art. 121 - Salvo disposição em contrário, a isenção só atingirá os impostos.

Art. 122 - A isenção, exceto se concedida por prazo certo ou em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei a qualquer tempo, porém, só terá eficácia a partir do exercício seguinte àquele em que tenha sido modificada ou revogada a isenção.

Art. 123 - A isenção pode ser concedida:

I - em caráter geral, embora a sua aplicabilidade possa ser restrita a determinada área ou zona do Município, em função de condições peculiares;

A Lei Complementar nº 101/2000, sobre o tema estabelece que:

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

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.



# CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

## DEPARTAMENTO JURÍDICO

**§ 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.**

Ainda por analogia, com relação a isenção de caráter geral e não geral, pela Nota Técnica nº 010/09 – CGJP/SUNOR, da Assessoria de Política de Tributação do Estado de Mato Grosso, temos que:

**"(...) Entretanto, a isenção só será considerada como renúncia tributária para efeito do artigo 14 da LRF se for de caráter não geral. Percebe-se que esta foi uma clara opção do legislador federal que estabeleceu que: Isenção não geral é renúncia e Isenção geral não é renúncia. A questão é saber o significado do adjetivo - "não geral" - constantes do § 1º, do citado dispositivo legal. Consultando o dicionário HOUAIS, temos:**

**Geral.** adj. 2g. 1 comum: coletivo, generalizado, genérico, global, universal (lei g.) 2 extenso: abrangente, extensivo, genérico, largo, lato (sentido g. de uma palavra) 3 total: completo, generalizado, global, integral (greve g.) (anestesia g.) parcial 4 vago: abstrato, genérico, impreciso, indeterminado, indistinto, superficial (deu-lhe uma visão g. do ocorrido)

Se **Geral** indica abrangência, amplitude, extensivo, indistinto, etc. **não geral** é exatamente o contrário trazendo em seu bojo a idéia de especial, específico, individual, particular, próprio, singular, limitado, restrito, etc."

Conforme definição do ilustre Ruy Barbosa Nogueira, "**a isenção concedida em caráter geral pode ser gozada por todos aqueles que se encontrem na situação descrita pela lei, independentemente de requerimento**".

Já a **isenção especial (não geral)** é efetivada, em cada caso, por **despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.**

Vejamos o que reza o CTN sobre isenções não concedidas em caráter geral, doutrinariamente classificadas como especiais:

**"Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão."**



# CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

## DEPARTAMENTO JURÍDICO

Poder-se-ia querer restringir, então, a aplicação das isenções não gerais tratadas pelo § 1º, do art. 14, da LRF como somente aquelas efetivadas, por despacho da autoridade administrativa, mediante requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão. Porém, não foi só isso que o legislador da LRF intencionou.

Na verdade, nem toda isenção não geral dependerá de requerimento do interessado, como também, nem toda isenção determinada, específica, discriminada, particular, individual será não geral, pois poderá estar atrelada a alguma política pública sendo, portanto, geral (fonte:<http://app1.sefaz.mt.gov.br/04256E4C004D9CE4/BDFDF560841CF35E04256CA7004FCD3E/5F6038496E1DDF81842576AC00632ECA>).

Acesso em 20/04/2023)

No mesmo sentido, e também por analogia, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná já decidiu que:

ACÓRDÃO nº 891/06 - Pleno - PROCESSO N.º: 48257-0/04  
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE IGUARAÇU ASSUNTO: CONSULTA  
RELATOR: CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
EMENTA: CONSULTA - SOBRE A CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA - POSSIBILIDADE - CASO A ISENÇÃO NÃO SEJA GERAL, DEVERÃO SER ADOTADAS AS MEDIDAS PREVISTAS NO ARTIGO 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

- A isenção é um tipo de diferenciação possível, ainda que entre pessoas com a mesma capacidade contributiva, em busca de interesses diversos, como econômicos, sociais e políticos. Há isenções de caráter geral e de caráter específico. O tratamento especial é justificado pelo fato de algumas pessoas se encontrarem em posição peculiar, por terem capacidade de alcance dos fins do Estado. **Somente haveria desrespeito ao princípio da isonomia se fosse concedido benefício em detrimento de outras pessoas com a mesma condição de gozar da isenção. A concessão de isenção em caráter não geral envolve renúncia de receita, prevista no art. 14 da LRF como renúncia ao direito de crédito tributário. Tal procedimento não é coibido, desde que sejam atendidas as exigências do mencionado dispositivo legal;**

Como se pode inferir do transcrito § 1º, os benefícios tributários concedidos de modo geral não são considerados renúncia fiscal, não reclamando a adoção nas medidas previstas nos incisos I e II.  
Isenções de IPTU concedidas a moradores de apenas uma região (v.g. um condomínio residencial) devem ser entendidas como renúncia fiscal, uma vez que acarretarão tratamento diferenciado a parte dos municípios em detrimento dos demais, moradores de outras localidades."



# CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

## DEPARTAMENTO JURÍDICO

Sobre o caráter geral do REFIS, a doutrina nos ensina que;

Este conceito foi utilizado pela [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) em seu artigo 14, ao definir que *"a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção fiscal."*

Portanto, o conceito de renúncia de receita está diretamente ligado ao conceito de benefício fiscal, na medida em que o primeiro conceito é tão somente o enunciado quantitativo dos efeitos financeiros acarretados pelo segundo. **Tal conceito exclui a anistia de juros e multas constantes no Refis, uma vez que não prevê qualquer redução de tributos, mas apenas de juros e multa, os quais não são enquadrados no conceito de benefício fiscal.**

(...)

Do conceito constitucional e da lei complementar pode-se extrair que juridicamente o artigo 14 da Lei Complementar nº 101/00 ([Lei de Responsabilidade Fiscal](#)) em que diz *"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..."* (grifos nossos) deixa margem a uma interpretação mais genérica onde se entende que se houver concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária obrigatoriamente deva existir a estimativa de impacto orçamentário, no entendo podemos fazer 3 observações quanto ao texto da Lei:

I – A parte onde diz *"... da qual decorra renúncia de receita"* impõe uma condição de que se houver algum prejuízo ao ano corrente deve existir o tal estudo de impacto, e se não houver não necessita.

II – **Quanto a necessidade da estimativa de impacto** prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias no que consta parte onde diz *"... em que deva iniciar sua vigência..."* é algo condicionado ao exercício financeiro da LDO. **Como o Programa de Parcelamento Incentivado trata dos débitos dos exercícios anteriores e não do ano corrente, não há que falar em estimativa de impacto, haja vista o Programa versa sobre débitos já inscritos em Dívida Ativa dos exercícios passados.** Do mesmo modo o artigo 165 da [CF/88](#) em seu § 6º prevê que a LDO deverá constar o efeito gerado nas receitas decorrentes de isenções, anistias, remissões e etc., entretanto tal ato só se fundamenta em caso de previsão negativa da receita o que não acontece no presente caso.

III – O § 1º do referido artigo salienta que renúncia compreende: anistia, remissão, subsídio ou isenção de caráter não geral que implique redução discriminada de tributos, **ora isso não ocorre no presente caso, pois o programa trata apenas da redução das chamadas penalidades pecuniárias (juros e multa) que não se confunde com o tributo propriamente dito.** Portanto não haver disposição de receita tributária por



parte do Município. É importante ressaltar também que o benefício é de caráter geral, ou seja, não faz discriminação.

(...)

Além disso, a multa e os juros têm caráter de sansão sendo assim não devendo ser confundido com o tributo devido, nessa linha o próprio [Código Tributário Nacional](#) nos dá o conceito de tributo em seu artigo 3º em que diz "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada."

O tributo e a penalidade (multa e juros) pecuniária são inconfundíveis, porque aquele deriva da incidência do poder tributário do Estado, já a segunda tem o condão de resguardar a validade da ordem jurídica por meio coercitivo, ou seja, a sanção propriamente dita.

Conclui-se que o chamo Refis tem natureza de transação tributária e não viola o artigo 165 da [Carta Magna](#) e o artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, onde a lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar um acordo que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Assim, a natureza jurídica das penalidades inscritas em dívida ativa, por não ensejarem ao município a expectativa de executar sua política pública, em vista da incerteza de seu recebimento, não pode ser considerada o PI uma renúncia de receita, sendo certo que parte deste valor não será objeto de pagamento. (<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/analise-sobre-o-instituto-do-refis-ele-implica-em-renuncia-de-receita-prevista-no-orcamento-publico/484771601>)

## 6 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Legislação Justiça e Redação e Comissão de Economia, Finanças e Orçamento.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação ( art. 124 do R.I.), sendo que o quorum para deliberação da matéria é o da maioria absoluta e o para aprovação também o da maioria absoluta, ressaltando-se que, na presente matéria, o Vereador que estiver presidindo a Sessão terá direito a voto.

## 7 – CONCLUSÃO



# CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

## DEPARTAMENTO JURÍDICO

Isto posto, tem-se que o Projeto de Lei ora apresentado atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 17 de dezembro de 2025.

Jonathan Dittrich Junior  
OAB/PR 37.437

JONATHAN  
DITTRICH  
JUNIOR:02313  
836908

Assinado de forma  
digital por  
JONATHAN DITTRICH  
JUNIOR:02313836908  
Dados: 2025.12.17  
13:55:05 -03'00'