



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico/Câmara Municipal de Andradas

Data: 09 de maio de 2026

Interessado: Câmara Municipal de Andradas

Assunto: Análise da constitucionalidade e legalidade do Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei Complementar nº 01/2026, que institui programa de Recuperação Fiscal (REFIS) de créditos municipais, e determina outras providências.

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO MUNICIPAL. SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 01/2026 DO MUNICÍPIO DE ANDRADAS/MG. PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL (REFIS). INICIATIVA LEGISLATIVA. RESPONSABILIDADE FISCAL. ANO DE ELEIÇÕES GERAIS (FEDERAIS E ESTADUAIS). ART. 73, § 10, DA LEI FEDERAL N.º 9.504/1997. ANÁLISE DA CONFORMIDADE CONSTITUCIONAL E LEGAL. VIABILIDADE JURÍDICA RECONHECIDA. RECOMENDAÇÕES.



1 RELATÓRIO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ANÁLISE

1. Em atenção à consulta realizada pela Câmara Municipal de Andradas/MG, cumpre analisar a conformidade constitucional e legal do Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei Complementar nº 01/2026, que institui programa de Recuperação Fiscal (REFIS) de créditos municipais, e determina outras providências, de autoria da Prefeita Municipal de Andradas.

2. A análise se pautará na abordagem técnica aplicada ao processo legislativo e, quanto ao mérito, estritamente aos dispositivos do referido substitutivo.

3. Em suma, o Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n.º 01/2026 institui o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) do Município de Andradas, com a finalidade de promover a regularização de créditos tributários e não tributários vencidos até 31 de dezembro de 2025, abrangendo débitos inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados, protestados ou passíveis de cobrança futura, inclusive com exigibilidade suspensa.

4. O programa contempla pessoas físicas e jurídicas e permite a regularização mediante pagamento à vista ou parcelamento, excluindo apenas multas ambientais. A gestão do REFIS ficará a cargo da Secretaria Municipal de Fazenda, responsável pela análise das adesões e fiscalização dos parcelamentos, enquanto a Procuradoria-Geral do Município atuará na solução de casos omissos. A adesão deverá ocorrer no prazo de 60 dias contados da vigência da lei, mediante assinatura de termo próprio.

5. O projeto estabelece descontos expressivos sobre juros e multas moratórias, variando conforme a modalidade de pagamento: 90% para quitação à vista, 80% para parcelamento em até 6 vezes, 70% para até 12 parcelas e 60% para até 18 parcelas, observados valores mínimos de R\$ 100,00 para pessoas físicas e R\$ 400,00 para pessoas



jurídicas. Também permite a inclusão de débitos já parcelados, administrativos ou judiciais, mediante renegociação do saldo remanescente. A adesão implica confissão irrevogável da dívida, reconhecimento da exigibilidade do crédito, renúncia a ações judiciais e impugnações administrativas relacionadas aos débitos incluídos, além da obrigação de manutenção do pagamento regular das parcelas e dos tributos vincendos. O parcelamento somente se aperfeiçoa com o pagamento da primeira parcela, suspendendo-se a cobrança administrativa e judicial enquanto houver adimplência.

6. O texto prevê mecanismos rigorosos de controle da inadimplência, determinando a exclusão do contribuinte do REFIS em hipóteses como atraso reiterado no pagamento, omissão de informações, constituição de débitos não declarados, falência ou prática de atos de sonegação. Nessas situações, o débito remanescente volta a ser integralmente exigível com a recomposição dos encargos legais originalmente reduzidos.

7. Em termos gerais, o projeto busca ampliar a arrecadação municipal e estimular a regularização fiscal dos contribuintes mediante incentivos econômicos relevantes, especialmente para pagamentos à vista, ao mesmo tempo em que preserva a segurança jurídica do Município por meio da confissão formal da dívida e da renúncia a litígios administrativos e judiciais.

8. Informa-se ademais que a esta Consultoria foram repassados os seguintes documentos, a fim de subsidiar a emissão do presente parecer:

9. A) PLC nº 01/2026;

10. B) Estudo de impacto financeiro-orçamentário em relação ao PLC nº 01/2026;

11. C) Substitutivo nº 01 ao PLC nº 01/2026.

12. O presente opinativo cinge-se à análise da constitucionalidade, legalidade e conformidade com a técnica legislativa, sem adentrar, de forma exaustiva, no juízo de

conveniência e oportunidade da proposta, cuja apreciação é de competência soberana do Plenário desta Casa.

13. É o relatório do essencial. Passo à análise fundamentada.

2 CONSIDERAÇÕES QUANTO AO MÉRITO

2.1 Da competência e iniciativa legislativa

14. As matérias constantes no projeto se inserem no domínio da competência legislativa municipal. Compete à União e Estados legislarem sobre direito tributário e direito financeiro, nos termos do art. 24, I, da Constituição da República, observando as normas gerais contidas no Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172, de 1966, recepcionada com status de lei complementar) e os princípios que regem esses ramos do direito público.

15. Nada obstante, aos Municípios compete, nos termos do art. 30, II d CRFB/88, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

16. A proposição se refere a créditos fiscais tributários, excetuadas as multas ambientais, restando plenamente enquadrada na moldura de repartição constitucional de competências tributárias.

17. A título de esclarecimento, no que concerne aos créditos municipais não tributários, também objeto da proposição, vale observar que são aqueles decorrentes de uma relação jurídica com o poder público, que não tem fundo tributário. Tais créditos, apesar de não se submeterem à legislação de normas gerais de direito tributário (art. 146, III, da Constituição da República), após a inscrição em dívida ativa, podem ser objeto de execução fiscal, conforme o art. 1º e seguintes da Lei Federal nº 6.830, de 1980, também conhecida como Lei de Execuções Fiscais. Não há objeção a essa inclusão.



18. Em relação à iniciativa para a deflagração do processo legislativo, prevê o art. 43 da LOM que “*A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita por no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município.*”. Ainda o inciso I do art. 62 reforça a competência do prefeito, entre outras atribuições, quanto a iniciativa das leis, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

19. Acerca das atribuições da Câmara Municipal, dispõem os incisos I e II do art. 34 da LOM de Andradas:

Art. 34. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente:

I – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas;

II – autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas; (...)

20. Por tudo quanto demonstrado, apresenta-se em conformidade jurídica a propositura de lei por iniciativa do Poder Executivo.

2.2 Da conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

21. O art. 14 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 – LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige que a renúncia de receita seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como demonstração de que a medida foi considerada na estimativa de receita da LOA e de medidas de compensação.

22. O Poder Executivo, ao enviar a minuta de PLC n.º 1/2026 o instruiu com o estudo de impacto financeiro-orçamentário. Contudo, está sob a análise o Substitutivo n.º 1 ao PLC n.º 1/2026 que reduz os percentuais de desconto o que, sob o aspecto da estimativa



de 30% (trinta por cento) de adesão inicialmente previstos pelo Executivo, justificaria um refazimento dos cálculos. No entanto, valendo-se da nova redução do percentual de descontos (10% escalonados) e considerando o estoque total da dívida ativa e a estimativa de adesão de 30%, a arrecadação pode ser até superior aos R\$ 6.790.590,80 estimados, o que implicaria em uma diminuição da renúncia de receita (frisando que o REFIS alcança juros e multas).

23. Ademais, o Poder Executivo deverá se atentar para o cumprimento efetivo desses requisitos, sob pena de responsabilização do gestor, caso a proposta seja aprovada por esta Casa Legislativa.

24. Entende-se que foram observados os critérios acerca da responsabilidade fiscal, sob o aspecto abstrato.

2.3 Da natureza do benefício fiscal e do enquadramento no art. 73, §10 da Lei Federal nº 9504/97

25. Ponto relevante da análise é verificar se o REFIS instituído pelo Substitutivo nº 1 ao PLC n.º 01/2026 configura distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, vedada pelo art. 73, §10, da Lei das Eleições.

26. O Tribunal Superior Eleitoral contém entendimento no sentido de que a validade de Programas de Recuperação Fiscal em ano eleitoral deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto, não havendo vedação apriorística e absoluta pelo simples fato de o programa representar algum tipo de benefício fiscal.

27. Em sede de julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 5.619 da relatoria do Min. Og Fernandes, publicado em 19 de agosto de 2020, ratificou-se o entendimento de



que a concessão de benefício fiscal em ano eleitoral, por meio de programa que concede desconto referente apenas a juros e multas, não configura a conduta vedada prevista no art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504/1997, pois a manutenção da obrigação de pagamento do valor principal da dívida pelo contribuinte afasta o elemento da gratuidade, que é essencial para a caracterização do ilícito.

28. A seguir, trecho da ementa do julgado:

4. Não houve distribuição gratuita de benefícios, visto que o programa fiscal concedeu desconto aos beneficiários referente apenas a juros e multas.

5. **Nos termos da jurisprudência do TSE, excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo da conduta, afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.**

(TSE - RESPE: 5619 BARRACÃO - PR, Relator.: Min. Og Fernandes, Data de Julgamento: 14/05/2020, Data de Publicação: 19/08/2020) (grifo nosso)

29. Nesse contexto, duas são as balizas determinantes fixadas pela jurisprudência eleitoral:

- a. natureza do desconto: se o desconto recai exclusivamente sobre juros e multas, sem atingir o valor do principal do tributo, há contrapartida exigida do contribuinte (o pagamento do principal), afastando-se a natureza de "distribuição gratuita";
- b. alcance do benefício: se o desconto atinge também o valor principal do tributo, configura-se, em regra, a conduta vedada, por inexistir contrapartida equivalente.

30. Nesse passo, ao examinar o art. 5º do Substitutivo, verifica-se que os benefícios concedidos (reduções de 60% a 90%) incidem exclusivamente sobre juros e multa moratórios, preservando integralmente a cobrança do valor principal do tributo. Trata-se,



portanto, de parcelamento com desconto nos acessórios da dívida (serviços da dívida), e não de remissão ou redução do crédito tributário principal.

31. Esse modelo é expressamente reconhecido pelo TSE como não configurador de conduta vedada, conforme o precedente firmado no REspE n° 5619/PR, reiterado no AgR-REspEl n.º 2057, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26.08.2021, cujo trecho da ementa segue adiante exposto:

“Eleições 2016. [...] 2. O entendimento deste Tribunal Superior, exarado no Respe n° 56–19/PR, com ressalva de compreensão pessoal, é no sentido de que, nos programas de benefícios fiscais que concedem descontos apenas sobre o valor dos juros e da multa, a cobrança do tributo consiste na contrapartida exigida do munícipe, não caracterizando oferecimento de benefício gratuito. 3. Na espécie, há peculiaridades divergentes do precedente desta Corte Superior, porquanto, além dos descontos de 40% a 80% sobre o valor de juros e multas de débitos vencidos, houve também concessão de desconto de 5% a 20% no valor principal do próprio tributo referente ao exercício de 2016, configurando–se a conduta vedada. [...]”

(Ac. de 26.8.2021 no AgR-REspEl n° 2057, rel. Min. Edson Fachin.).

32. Portanto, não há, *a priori*, vedação à instituição de REFIS, devendo eventuais ilícitudes serem apuradas no caso concreto.

2.4 Da ausência de eleições municipais em 2026

33. Aspecto igualmente relevante é o fato de que as eleições a se realizarem em outubro de 2026 são de âmbito federal e estadual, para os cargos de Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais. Não haverá eleições municipais em Andradas neste ano.



34. A jurisprudência do TSE reconhece que o rigor na apreciação de REFIS municipal é significativamente maior quando o programa é lançado em ano de eleições municipais, ocasião em que o Prefeito pode ser candidato à reeleição e, portanto, beneficiário direto da medida do ponto de vista eleitoral. Em 2026, essa hipótese não se configura, reduzindo substancialmente o risco de caracterização de abuso do poder político.

35. Em artigo da lavra do jurista e professor Heleno Torres¹, ao citar julgado da relatoria do Min. Gilmar Mendes, tendo por objeto ano de eleições gerais e estaduais e a respectiva implementação e aplicação de REFIS municipal, assim restou pontuado:

“O ponto da "afetação da igualdade" entre os candidatos é, por sua vez, uma questão que somente caso a caso pode ser apurada. Como bem anota o ministro Gilmar Mendes, cuja *ratio* é atualmente aceita de forma majoritária na jurisprudência eleitoral, a saber:

"CONSULTA. VEDAÇÃO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. LANÇAMENTO DE PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL (REFIS). MUNICÍPIOS. ANO DE ELEIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS. A validade ou não de lançamento de Programa de Recuperação Fiscal (Refis) em face do disposto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto."

Logo, Programas de Recuperação Fiscal (Refis) não teriam, de plano e de forma absoluta, sua validade automaticamente afetada com base no artigo 73, § 10 da Lei nº 9.504/1997, pelo simples fato de representarem algum tipo de "benefício fiscal".

(...)

¹ Vide <https://www.conjur.com.br/2022-abr-13/consultor-tributario-direito-isencoes-tributarias-ano-eleitoral/>. Acesso em 9 de maio de 2026.



Os benefícios (i.e. Refis) até podem ser concedidos, desde que não se faça de forma gratuita (isso é, sem exigir qualquer contraprestação dos beneficiários); e que possam carrear algum tipo de vantagem específica para determinado candidato mediante atos de abuso de poder.

Além do exame de cada caso dos gastos tributários, importa destacar que estes sequer podem ser confundidos com a locução "benefícios concedidos pela Administração Pública", do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997. A este fim, importa determinar qual o alcance normativo da proibição do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 à Administração Pública, no que se refere à vedação das concessões de benefícios em anos eleitorais.

De fato, quando são concedidos com autorização legislativa, com caráter geral, os gastos tributários cumprem funções vinculadas à proteção da capacidade contributiva, para promoção do desenvolvimento ou mesmo para recuperação da economia.

A vedação do artigo 73, § 10 da Lei nº 9.504/1997, outrossim, restringe-se especificamente à Administração Pública e seus sujeitos, o que não se aplica, por exemplo, aos atos do Poder Legislativo. Por esse motivo, deve prevalecer o regime do gasto tributário em modo objetivo, sempre que o normativo esteja conforme a Constituição e com as regras de controle dos gastos tributários, como o artigo 14 da LRF, dentre outros.” (grifo nosso)

36. Essa também a posição de Léo Ferreira Leoncy², conforme a seguir exposto:

“A propósito, o Tribunal Superior Eleitoral, antes mesmo da inovação constante do dispositivo em apreço, já deixava claro que a concessão de vantagens fiscais, em caráter geral e ordinário, não tem o condão de desequilibrar o pleito eleitoral em curso, estando, assim, autorizada.”.

² LEONCY, Léo Ferreira. Revista Tributária e de Finanças Públicas, vol. 82/2008, p. 263–299, Set-Out/2008, DTR2008574, p. 277.



37. Nessa linha, a apresentação de REFIS municipal e eventual implementação em município em ano que não se submeterá a eleições é, em princípio, lícita e legítima, devendo suas incongruências serem apuradas no contexto fático-probatório.

3 CONCLUSÃO

38. À guisa de conclusão, esta Consultoria OPINA pela viabilidade jurídica do Substitutivo n.º 1 ao Projeto de Lei Complementar n.º 01/2026, do Município de Andradadas/MG, pelos seguintes fundamentos:

- a. a legislação tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal admitem a concessão de parcelamentos fiscais com incentivos, desde que observadas as exigências formais aplicáveis;
- b. os descontos incidem exclusivamente sobre juros e multas moratórios, sem atingir o valor principal do crédito tributário, o que afasta a caracterização de distribuição gratuita vedada pelo art. 73, §10, da Lei Federal n.º 9.504/1997, nos termos da jurisprudência do TSE;
- c. o ano de 2026 é de eleições federais e estaduais, não municipais, o que reduz o nexo entre a medida e eventual vantagem eleitoral para o Chefe do Poder Executivo municipal, a qual poderá ser apurada na execução do REFIS;
- d. A estrutura do programa impõe contrapartidas significativas ao contribuinte aderente, afastando a natureza de liberalidade pura ou gratuidade e ainda, mantendo a segurança jurídica em favor do erário público, por meio da confissão.

39. A título de recomendação, suscita-se a reflexão quanto ao prazo de adesão, estipulado em 60 dias, a fim de, ou reduzi-lo ou ampliá-lo para períodos que se afastem do



período de campanha eleitoral. Contudo, destaca-se que se trata de recomendação, tão somente, não interferindo na conclusão e argumentos abordados neste parecer.

40. Por fim, importa reforçar a competência desta Câmara Municipal para deliberar sobre o veto conforme sua livre convicção, no exercício da sua plena autonomia.

É o parecer.

De Belo Horizonte para Andradas, 9 de maio de 2026.

Raphael Rodrigues Ferreira
OAB/MG n° 151.645

João Lucas Cavalcanti Lembi
OAB/MG n° 146.183

Documento assinado digitalmente
gov.br TIAGO DE OLIVEIRA MELGACO
Data: 11/05/2026 18:26:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Tiago de O. Melgaço
OAB/MG 120.771