



## PARECER JURÍDICO

### PROJETO DE LEI Nº 158/2025

#### INICIATIVA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do Poder Executivo, **“INSTITUI O “REFIS CACHOEIRO 2026” - PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS ”**

O Programa de Recuperação Fiscal – REFIS CACHOEIRO 2026 – tem como objetivo principal proporcionar aos contribuintes uma oportunidade facilitada para regularizar suas pendências fiscais com o município, promovendo a reintegração ao cumprimento das obrigações tributárias e promove a inclusão fiscal de todos que, sob qualquer fundamento, estejam inadimplentes com a Dívida Ativa do Município. A regularização fiscal é essencial não apenas para o equilíbrio das finanças públicas, mas também para garantir segurança jurídica aos contribuintes, permitindo-lhes acessar benefícios e evitar sanções administrativas ou judiciais.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria insere-se no campo da competência legislativa do Município, conforme preceitua o art. 30, incisos I e III, da Constituição Federal:

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;

Em harmonia, a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim reforça a competência municipal para legislar sobre a matéria, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

Art. 14 - O Município goza de autonomia:

[...]

II – financeira, pela decretação e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Art. 16 - Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assunto 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. 43 – Compete à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito Municipal, não exigida esta para as matérias enumeradas no artigo anterior, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

I – tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas;

[...]

XIII – aprovação prévia para concessão de isenção, incentivo e anistia fiscal, e para outros benefícios previstos em lei, se o interesse público o exigir;

Dessa forma, é inequívoca a competência legislativa e material do Município para disciplinar e regulamentar programas de regularização fiscal no Município, buscando o equilíbrio fiscal e proporcionando oportunidade aos contribuintes de regularizar as pendências fiscais existentes.

No presente programa, o sujeito passivo da obrigação tributária poderá optar pela adesão ao Programa de Regularização Fiscal Municipal, mediante a confissão dos débitos a ele atribuídos. Com isso, será facultado o parcelamento dos valores devidos, desde que observados os requisitos e condições estabelecidos na legislação aplicável.

A proposta em análise reflete, em âmbito local, a aplicação do princípio da consensualidade, segundo o qual a Administração Pública deve privilegiar, sempre que possível, mecanismos consensuais de solução de controvérsias, em detrimento do uso exclusivo de medidas coercitivas e imperativas. A experiência jurídica tem demonstrado que tais medidas unilaterais, muitas vezes, se revelam insuficientes para atender de forma eficaz aos complexos e diversificados interesses públicos. A adoção de políticas públicas dessa natureza também representa a concretização do princípio da negociabilidade dos interesses públicos fazendários, que tem progressivamente superado, no ordenamento jurídico brasileiro, a concepção rígida e absoluta do princípio da indisponibilidade do interesse público — característica marcante das administrações burocráticas e autoritárias do passado.

É justamente esse o espírito do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), que, ao instituir mecanismos de negociação de créditos tributários, promove a regularização de débitos e incrementa a arrecadação municipal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Por outro lado, importa destacar que a cobrança da dívida ativa constitui dever inerente à responsabilidade da gestão fiscal, não podendo o ente público se omitir no exercício dessa atribuição, sob pena de infringir a legislação pertinente e incorrer em responsabilidade administrativa e fiscal. A regra consta do art. 30, III, da Constituição Republicana e do art. 11, caput e § único, da LRF Lei de Responsabilidade Fiscal. Os entes que deixarem de tomar as providências necessárias para a efetiva arrecadação dos impostos, ficam proibidos de receber transferências voluntárias.

O Prefeito, se não promover a arrecadação e cobrança dos tributos instituídos por lei, pode vir a ser enquadrado no art. 4º VII, do DL nº 201/67, punível com a cassação do mandato.

Desta feita, a referida proposta é justamente para atender as determinações legais no sentido de promover ferramentas de arrecadação e cobrança de seus créditos tributários, de uma forma facilitada aos contribuintes municipais.

Assim, o referido Programa de Regularização Fiscal proposto no projeto encontra fundamento jurídico no sistema tributário nacional, desde que sejam observadas as exigências de natureza formal e orçamentária.

Nos termos do artigo 150, §6º, da Constituição Federal, qualquer isenção ou benefícios legais tributários, relativos a impostos, taxas ou contribuições devem ser instituídos por lei específica, que regule exclusivamente a matéria:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 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.

A proposta em análise cumpre o requisito de lei específica, já que o referido projeto de lei trata exclusivamente do Programa de Regularização Fiscal – REFIS 2026.

Contudo, a concessão de benefício fiscal implica renúncia de receita, devendo observar o disposto no art. 165, §§ 2º e 6º, da Constituição Federal e no art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que exigem a

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





elaboração de demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro e a inclusão do benefício nas leis orçamentárias, ins verbis:

#### **CRFB**

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

#### **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.

Tais mandamentos legais visam garantir o equilíbrio fiscal e a transparência da gestão pública. Nesse sentido, a eficácia da lei que concede benefício fiscal fica

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





condicionada à sua previsão nas leis orçamentárias subsequentes.

A jurisprudência pátria é firme nesse sentido. O Tribunal de Contas da União, salienta que medidas legislativas que resultem em renúncia de receita, sem adequada previsão orçamentária, “entram no plano da existência e validade, mas não alcançam o plano da eficácia”, até que atendam às exigências da LRF e da Constituição:

“CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT, OS ARTS. 15, 16, E 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF, E O ART. 112 DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. – As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. – Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, “não existe almoço grátis” e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. – Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano de eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. – Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação. (TCU, ACÓRDÃO 19/07/2019 ATA 30/2019 – Plenário).

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



No mesmo sentido, os Tribunais de Justiça dos Estados têm reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade formal de leis municipais que concedem isenções sem estudo de impacto financeiro, conforme ilustram os seguintes julgados:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 3.948/2020. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. EMENDA PARLAMENTAR. AMPLIAÇÃO DE DESCONTO DA TAXA DE COLETA DE LIXO E CRIAÇÃO DE DESCONTO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA. DESPROPORCIONALIDADE DOS PERCENTUAIS DEFINIDOS NA EMENDA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1. A Lei Municipal nº 3.948/2020 criou benefícios fiscais em razão da pandemia do novo coronavírus. Projeto de iniciativa do Poder Executivo que previa a concessão de desconto de 30% sobre o valor do IPTU e da taxa de coleta de lixo do exercício do ano de 2020. Emenda parlamentar aumentou o percentual de desconto para 65% em relação à taxa e criou novo benefício – desconto de 50% - referente ao imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS). 2. Ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário, que se mostra necessário no caso, tendo em vista a concessão e a ampliação de benefício fiscal pela emenda legislativa, acarretando aumento da renúncia de receita. afronta aos artigos 8º, caput, e 19, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do ADCT. 3. Não obstante a proposição original da Prefeita Municipal também não ter sido acompanhada de estudo de impacto orçamentário-financeiro, tal iniciativa se originou em razão da gravidade da situação de emergência causada pelo novo coronavírus, tendo como motivação os seus impactos na sociedade e na economia local, de modo que razoável a dispensa de tal estudo. Contudo, não foi esse o caso da emenda aprovada. 4. As isenções parciais, nos percentuais de 65% (taxa de coleta de lixo) e 50% (ISS), não guardam proporcionalidade com a motivação da norma, editada com objetivo de auxiliar a população municipal durante a pandemia do coronavírus. Na verdade, buscam readequar, ainda que temporariamente, os valores dos citados tributos, elevados em decorrência de anterior alteração do Código Tributário Municipal. 5. Inconstitucionalidade de parte da alínea “a”, em relação ao desconto da taxa de coleta de lixo, aumento introduzido pela emenda legislativa, e da integralidade da alínea “b”, ambas do inciso I do artigo 3º da Lei Municipal nº 3.948/2020. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084377852, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 25-09-2020)**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



**DIREITO**

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 417/2013, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 642/2024. ISENÇÃO DO IPTU

E DAS TAXAS DE SERVIÇOS A PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS LOCALIZADOS EM ÁREAS AFETADAS POR ALAGAMENTOS, ENCHENTES E/OU ENXURRADAS. VÍCIO DE INICIATIVA E AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA. NECESSIDADE DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL SEM A DEVIDA AVALIAÇÃO FINANCEIRA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 113 DO ADCT E 165, § 6º DA CF/88. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

I - CASO EM EXAME O autor impugna o artigo 2º-A da Lei Complementar Municipal nº 417/2013, com a redação dada pela Lei Complementar Municipal nº 642/2024, que concedeu isenção do pagamento do IPTU e das Taxas de Serviços aos proprietários de imóveis situados em áreas afetadas por alagamentos, enchentes e/ou enxurradas. Alega vício de iniciativa e a ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo.

II - QUESTÕES EM DISCUSSÃO (i) Se a alteração legislativa que concedeu isenção tributária padece de vício de iniciativa; (ii) A necessidade de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro para a validade da concessão de benefício fiscal.

III - RAZÕES DE DECIDIR (i) A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal entende que a iniciativa para legislar sobre matéria tributária é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não havendo vício de iniciativa. (ii) Contudo, a norma impugnada não observou o requisito formal de apresentação de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro, exigido pelo artigo 113 do ADCT e pelo artigo 165, § 6º da CF/88. A ausência desse estudo compromete a validade da isenção tributária, configurando inconstitucionalidade formal, conforme estabelecido pelo STF na ADI 5816.

IV - DISPOSITIVO E TESE Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. A norma impugnada é considerada inconstitucional por não ter sido acompanhada do estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro, conforme exigido pela Constituição Federal e pela Emenda Constitucional 95/2016.

Dispositivos legais relevantes citados Art. 113 do ADCT, CF/88; Art. 165, § 6º da CF/88; Art. 121, § 1º da CE/89; Lei Complementar 101/2000, art. 14.

Jurisprudência relevante citada STF, ADI 5816; STF, ARE 743480; TJSC, ADI 4016700-13.2018.8.24.0000.

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5076525-55.2024.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5654  
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Catarina, rel. Maria do  
Rocio Luz Santa Ritta, Órgão Especial, j. 05-03-2025).

Assim, embora a proposição em exame seja juridicamente válida e formalmente adequada, sua eficácia plena dependerá da observância do art. 14 da LRF, com a apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Assim, nosso parecer é pela viabilidade jurídica do projeto de lei, desde que sejam juntados os documentos exigidos para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 14). Em obediência ao que dispõe o art. 26, Parágrafo Único, do Regimento Interno desta Casa, pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e devidas considerações.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 13 de outubro de 2025.

**PABLO LORDES DIAS**  
**Procurador Geral Legislativo**  
**OAB-ES 17.013**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara  
[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)



Processo Legislativo  
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>  
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200310031003300360035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência  
[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)

