

## ORIENTAÇÃO N.º 232/2024

### IMPLEMENTAÇÃO DO REFIS EM ANO ELEITORAL NA CIRCUNSCRIÇÃO MUNICIPAL: ANÁLISE E POSSIBILIDADES

#### Orientação

##### 1. Da instituição de REFIS em ano eleitoral

Em matéria de Direito Eleitoral, há no Ordenamento Jurídico Brasileiro a **Lei Federal nº 4.737/65**, denominado de “**Código Eleitoral**”, e a **Lei Federal nº 9.504/97**. É reservado ao Código Eleitoral tratar, basicamente, das normas destinadas a assegurar a organização e o exercício dos direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado<sup>1</sup>. Define toda a estrutura dos órgãos e tribunais da Justiça Eleitoral, além dos registros de candidaturas e organização dos procedimentos dos pleitos eleitorais. A **Lei Federal nº 9.504/97**, também conhecida como “**Lei Eleitoral**”, disciplina as normas para as eleições do Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador.

Cabe à Lei Eleitoral estabelecer as condutas vedadas por parte dos agentes públicos durante o pleito, a estabelecer sanções compreendidas no pagamento de multas, em alguns casos, à cassação do registro ou diploma e, até mesmo, em improbidade administrativa.

Tais condutas estão previstas na **Lei Federal nº 9.504/97**, bem como na **Lei Complementar nº 101/2000 [Lei de Responsabilidade Fiscal]**, e foram criadas com a finalidade de equalizar a disputa entre os candidatos que objetivam a reeleição e aqueles que não detêm qualquer mandato eletivo ou cargo público, ou seja, as proibições foram criadas pelo legislador com o objetivo de dificultar o uso da máquina pública para fins eleitorais.

O **§ 10, do artigo 73<sup>2</sup>**, estabelece que durante o período eleitoral fica proibido fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público, cuja violação poderá acarretar na cassação do registro ou diploma.

A concessão de benefícios fiscais, segundo o **Tribunal Superior Eleitoral [TSE]**, se enquadra exatamente nessa situação, pois o legislador preocupou-se, aqui, em evitar que o

---

<sup>1</sup> **Art. 1º.** Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício dos direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado

<sup>2</sup> **Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.



dinheiro público fosse utilizado em favor de campanha político-partidária, o que causaria indiscutível desequilíbrio na disputa eleitoral.

Nesse aspecto, discute-se a existência de previsão legal e execução do programa de recuperação de créditos fiscais em anos anteriores. Contudo, ainda que haja previsão legal e execução anteriores, existe precedente do **Tribunal Superior Eleitoral** que entende que o desvirtuamento do programa, mesmo que não seja elemento necessário para a caracterização da conduta vedada, pode caracterizar ilicitude se tiver havido desvio de finalidade no ano eleitoral de programa preexistente, conforme decidido no **AgRg no RO 130791/PI** em julgamento de 25/04/2017: “*Ainda que determinado programa social possua lei e execução orçamentária prévias, as nuances do caso concreto podem revelar desvirtuamento e prática abusiva, conforme voto do e. Ministro Gilmar Mendes no REspe 15-14/PE, DJE de 16.5.2016.*”

Ao responder a **consulta 36815/DF**, em 03/03/2015, o TSE definiu que “*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*”.

O TSE, na **Consulta nº 1531-69.2010.6.00.000<sup>3</sup>**, de 20/09/2011, manifestou-se contrário à concessão de benefícios fiscais pela Administração Pública em ano eleitoral, quando tal medida tenha cunho eleitoreira e não de opção política adotada anualmente, pelo gestor público:

EMENTA: ELEIÇÕES 2016 – RECURSO ELEITORAL-REPRESENTAÇÃO – CONDOTA VEDADA ATRIBUÍDA A AGENTE PÚBLICO – ART. 73, § 10 DA LEI 9.504/97 – CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM ANO ELEITORAL. PARCELAMENTO E DESCONTOS DE DÉBITOS FISCAIS MUNICIPAIS-REFIS. BENEFÍCIO CONCEDIDO EM DIVERSOS ANOS ANTERIORES, PORÉM APENAS EM ANOS NÃO ELEITORAIS (DE ELEIÇÕES MUNICIPAIS). CONDOTA VEDADA CONFIGURADA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. A implementação de benefícios fiscais, por intermédio de lei editada no ano eleitoral, concessiva de descontos e parcelamento de débitos concernentes a tributos municipais configura conduta vedada prevista no artigo 73, § 10, do Lei 9.504/97, **quando, no caso concreto, verifica-se que se trata de medida eleitoreira e não de opção política adotada anualmente, pelo gestor público.**

2. A configuração da conduta vedada descrita no art. 73, § 10, do Lei no 9.504/1997, por meio de lei editada no ano eleitoral, que trata de programa de Recuperação Fiscal (REFIS), **deve ser apreciada com base nas circunstâncias fáticas e jurídicas descritas no caso concreto.** Precedente: Consulta no 36815 – Brasília /DF, Acórdão de 03/03/2015, Relator designado: Min. Gilmar Ferreira Mendes. DJE de 08/04/2015.

3. A conduta vedada deve ser apreciada de acordo com o quadro jurídico concreto.

<sup>3</sup> (RECURSO ELEITORAL no 5619, Acórdão no 52919 de 03/04/2017, Relator(a) LOUR/VAL PEDRO CHEMIM, Publicação: DJ – Diário de justiça, Data 07/04/2017).



4. Consulta TSE no 1531-69.2010.6.00.0000 de 20/09/2011. [Destacamos].

Veja-se, assim, que para o TSE, se o programa **é uma opção política adotada anualmente**, a licitude ou a ilicitude do programa ainda dependerá da avaliação do caso concreto. Foi o que a **Corte Eleitoral** entendeu, em 2015, ao responder a **Consulta 36815/DF**, senão vejamos: “*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*”.

Noutra passagem, em 2017, o TSE, ao decidir o **AgRg no RO 130791/PI**, reputou que a execução de programas de recuperação fiscal em anos anteriores pode, de fato, relativizar a vedação legal. Contudo, serão sempre as nuances do caso concreto que poderá revelar o desvirtuamento ou o abuso eleitoral, tal como constou no voto do e. Ministro Gilmar Mendes no REspe 15-14/PE, DJE de 16.5.2016.

Em 2018, em **Ação de Investigação Judicial Eleitoral**, o TSE, conforme **RO n.º 171821**, examinou denúncia que criticava a concessão de três benefícios fiscais em ano eleitoral. A Corte, contudo, reconheceu inexistir abuso do poder político ou de autoridade e, portanto, entendeu não estar caracterizada a violação do disposto no **§10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/97**. Segundo consta da ementa, não teria havido prova suficiente de que tais programas comprometeram a igualdade de disputa entre os candidatos. Dada a importância, transcrevemos:

[...] Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) por suposta conduta vedada e abuso do poder político. Governador e vice-governador. **Concessão de três benefícios fiscais em ano eleitoral.** Não caracterização da conduta vedada do art. 73, § 10, da lei 9.504/97. [...] Do Abuso do poder político pela edição das MPS 215/2013 (Alterada pela MP 226/2014) E 225/2014 e da Lei 10.231/2013. 16. A legislação eleitoral, com a finalidade de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, veda o abuso do poder político ou de autoridade, respondendo por eles, nos termos do inciso XIV do art. 22 da LC 64/90, tanto os responsáveis pela prática dos atos abusivos quanto os candidatos que venham a obter vantagens indevidas. **17. Na linha do parecer do MPE, entende-se que nem a edição da MP 225/2014 - que instituiu o REFIS estadual no ano de 2014 - nem a edição da Lei 10.321/2013, que promoveu alterações no programa já existente denominado Gol de Placa, caracterizaram conduta vedada ou mesmo abuso do poder político, uma vez que ausente a gravidade para fins de aplicação do abuso do poder político.** 18. Quanto à análise das MPs 215/2013 e 226/2014, sob o enfoque do abuso do poder político, **entende-se que não há prova suficiente para a caracterização do abuso, além disso, na existência de dúvida acerca da finalidade eleitoral, elemento essencial para a ocorrência do abuso do poder econômico, milita em favor do gestor público a presunção de legitimidade do ato administrativo.** 19. Conforme José dos Santos Carvalho Filho, apoiado na lição de Manuel Diez, os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em



conformidade com as devidas normas legais. 20. Ainda que se pudesse afirmar que a política tributária implementada pelo Governador do Paraíba com a edição da MP 215/2013 tivesse um mínimo de finalidade eleitoreira, elemento essencial para o reconhecimento do abuso do poder político na seara eleitoral, tal fato não teria sido o bastante para revelar gravidade suficiente para desequilibrar a disputa entre os candidatos, sobretudo se considerado que, com a alteração da Lei 10.312/2014 pela MP 226/2014, os eventuais beneficiários da medida passaram a ter até o dia 15 de dezembro de 2014 - data após os dois turnos das eleições de 2014 - para usufruírem da remissão concedida pela MP 215/2013. 21. A partir do conjunto probatório dos autos, não é possível reconhecer, com grau de certeza, a caracterização do abuso do poder político, além do que o abuso de poder não pode ser presumido. [...] **23. Os elementos trazidos aos autos afastam a caracterização do abuso do poder político que tenha dado força desproporcional à candidatura dos recorridos de forma a comprometer a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito. [...].** (Ac. de 24.4.2018 no RO nº 171821, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho). [Destacamos].

Finalmente, à luz do que dispõe o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, é importante anotar que a vedação incide quando se tratar de medidas gratuitas. O TSE, conforme Recurso Especial Eleitoral 2057, de relatoria do Ministro Edson Fachin, entendeu que nos programas de benefícios fiscais que concedem descontos apenas sobre o valor dos juros e da multa, sem lançar mão da cobrança do tributo devido (obrigação principal), não caracteriza oferecimento de benefício gratuito.

Assim sendo, o entendimento do TSE firma-se no sentido de que a conduta vedada prevista no **§ 10, do artigo 73, da Lei Federal nº 9504/1997** exige demonstração da sua utilização eleitoral, ou seja, deve restar demonstrado o interesse do agente público em utilizar-se de tal programa para angariar a simpatia do eleitorado, seja em benefício próprio ou alheio. Portanto, à luz da jurisprudência do TSE, serão sempre as nuances do caso concreto que indicará a licitude ou ilicitude da concessão de benefícios fiscais em ano eleitoral.

## 2. Cuidados em relação à configuração de Renúncia de Receita

Nos termos do **art. 30, III da Constituição Federal de 1988** e **art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**, o Município tem competência para instituir seus tributos, sendo o seu recolhimento requisito de responsabilidade da gestão fiscal. Logo, os programas de recuperação fiscal, denominados “REFIS”, consistem na estipulação legal de medidas temporárias e excepcionais, as quais criam condições especiais para quitação ou parcelamento dos débitos.

Em geral, programas de recuperação fiscal atendem ao interesse público e ao princípio da eficiência administrativa, na medida em que viabilizam, com menor custo, adimplemento de créditos tributários, sendo bem vindas medidas que facilitem quitação ou parcelamento dos débitos.



Tais medidas, podem ser totais ou parciais e, por representarem renúncia de receita - considerando a previsão de receita da lei considerando a previsão de receita da lei considerando a previsão de receita da lei orçamentária anual -, dependerão da comprovação dos requisitos da LRF e adequação às normas orçamentárias.

No entanto, é importante destacar que no ano eleitoral, como o de 2024, a Prefeitura está **impedida** de iniciar novos benefícios tributários, como parcelamentos ou isenções de multa, a menos que estes já estejam previstos em legislação anterior ao ano eleitoral. Caso esses benefícios já estejam previstos e sejam amplos, gerais e acessíveis a todos os contribuintes sem contemplar somente certos setores, os procedimentos do art. 14 da LRF — que incluem estimativa trienal de impacto e medidas de compensação fiscal — tornam-se desnecessários.

Tais medidas podem representar uma renúncia de receita e, como tal, estão sujeitas à comprovação de requisitos estabelecidos pela LRF e à adequação às normas orçamentárias. De acordo com a CF/88, as medidas que configuram renúncia fiscal devem cumprir três critérios principais: (i) ser objeto de lei específica (art. 150, §6º), (ii) estar inseridas em um planejamento orçamentário adequado (art. 165, §§ 2º e 6º), e (iii) incluir um demonstrativo dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas.

Além disso, a "distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios" visa coibir ações de generosidade descomprometida do administrador público, sem exigência de cumprimento de encargos ou obrigações. Nos programas REFIS, a concessão de vantagens exige uma contrapartida por parte dos contribuintes: **o pagamento ou o início do pagamento dos seus débitos junto à fazenda pública.**

Ainda, de acordo com **art. 14, § 1º, da LRF**<sup>4</sup>, 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.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Subitem B.1.5.1 - Renúncia de receitas - Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) elaborado em dissonância com o dispositivo que rege a matéria (art. 14 da LRF), bem como os princípios constitucionais da moralidade, isonomia e impessoalidade, principalmente, cuja remição atingiu a cifra de R\$

---

<sup>4</sup> 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:

[...]

§ 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.

[...]



35.509.670,11; - Leis concedendo isenções com efeitos retroativos, desconstituindo situações antecedentes ao ato normativo; (...) diante dos expressivos valores envolvidos nessas operações, além de eventual prejuízo aos cofres públicos Municipais, determino que o assunto seja levado ao conhecimento do Ministério Público Estadual, para adotar as medidas de sua alçada. De qualquer forma, **cade recomendar à origem que observe, com rigor as disposições do artigo 14, da LRF, que disciplina a renúncia de receitas, quando da edição de novos programas dessa natureza** [TCE/SP, TC-001436/026/11, PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 30/07/13]. [n. n.]

Conforme apontado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), no caso TC-001436/026/11, o órgão julgados de contas critica programa de Recuperação Fiscal (REFIS) que foi implementado de forma incompatível com o **art. 14 da LRF** e com os princípios constitucionais da moralidade, isonomia e impessoalidade. Neste caso, houve uma renúncia de receitas significativa, motivando a intervenção do Ministério Público Estadual para investigação e medidas corretivas.

Assim sendo, são cabíveis medidas que importam em renúncia de receita, que podem ser referir tanto à obrigação principal quanto à acessória, na forma da lei, atendidas as normas da Constituição Federal [arts. 150, § 6º e 165, §§ 2º e 6º] e da Lei de Responsabilidade Fiscal [art. 14] relativas à renúncia de receita.

## Conclusão

Dada a complexidade da legislação eleitoral e fiscal, especialmente em anos eleitorais, é crucial que os gestores públicos exerçam prudência ao considerar a implementação ou modificação de programas como o REFIS. É importante ressaltar que qualquer decisão deve ser pautada na legalidade, buscando evitar percepções de uso da máquina pública para benefícios eleitoreiros, o que poderia comprometer a legitimidade do pleito e resultar em sanções significativas, incluindo a cassação de registro ou diploma.

A instituição ou modificação de benefícios fiscais, como parcelamentos ou isenções, deve ser precedida de uma análise detalhada do contexto jurídico e eleitoral. Deve-se verificar se essas medidas estão previamente estabelecidas em legislação anterior ao ano eleitoral e se atendem às exigências de generalidade e acessibilidade a todos os contribuintes, sem distinções ou favorecimentos a segmentos específicos da sociedade.

Além disso, é fundamental que tais medidas sejam implementadas em conformidade com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente em relação às exigências sobre renúncia de receitas, garantindo que não haja prejuízos ao equilíbrio fiscal do município. A transparência e a responsabilidade na gestão fiscal não são apenas requisitos legais, mas também essenciais para a manutenção da confiança pública na integridade das instituições governamentais.



Portanto, diante da sensibilidade do período eleitoral e dos desafios inerentes à gestão fiscal, recomenda-se que os administradores públicos busquem orientação constante junto a órgãos de controle e jurídico, para assegurar que todas as ações estejam em plena conformidade com a legislação vigente e que a administração pública possa cumprir seu papel sem comprometer a justiça eleitoral e fiscal.

Por fim, salientamos, que a presente Orientação Preventiva reflete o entendimento desta Consultoria, não tendo o condão de substituir o posicionamento da Procuradoria Municipal, cabendo à autoridade competente as decisões e eventuais providências cabíveis.

Adamantina/SP, 13 de maio de 2024.

Elaborada por:

**Lucas R. S. Delvechio<sup>5</sup>**  
Consultor

Aprovada por:

**Antonio Francisco Moreno<sup>6</sup>**  
Sócio-diretor

---

<sup>5</sup> Mestre em Direito pela UEL; Professor de Direito no Centro Universitário de Adamantina (FAI); Especialista em Direito Tributário e Processo Tributário pela EPD, e em Estado e Políticas Sociais pela UEL.

<sup>6</sup> Contabilista, Historiador, Sócio-diretor da GEPAM, Especialista em Planejamento e Gestão Municipal pela UNESP; Especialista em Direito Municipalista pela Fundação de Ensino “Eurípedes Soares da Rocha” – Faculdade de Direito de Marília/ SP.

