



PROCESSO : 200.243-4/2025
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
CONSULENTE : FLÁVIA PETERSEN MORETTI DE ARAÚJO – PREFEITA
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

II – RAZÕES DO VOTO

7. Inicialmente, em consonância com o Parecer da Secretaria-Geral de Controle Externo-Secegex¹, verifico que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade, dispostos nos artigos 222 e 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, **razão pela qual deve ser conhecida.**

8. Quanto ao mérito, registro que as dúvidas do consulente, em suma, concentram-se em quatro pontos, vejamos os questionamentos:

1º) os descontos concedidos por pontualidade no pagamento de tributos, ainda que previstos em lei e aplicados de forma reiterada, constituem renúncia de receita;

2º) a renovação habitual de programas como o REFIS, com abatimento de juros e multas, exige os mesmos cuidados;

3º) a concessão de descontos por meio da transação tributária com base na Lei Federal nº 13.988/2020 configura renúncia nos moldes da LRF; e

4º) a redução de multas de natureza sancionatória e extrafiscal, mesmo quando superiores ao valor previsto na LOA, deve ser tratada como renúncia, e qual parâmetro deve prevalecer nesse caso: o estimado na peça orçamentária ou o efetivamente reduzido.

9. Antes de examinar cada um dos questionamentos formulados, registro que a presente consulta versa sobre a possível caracterização de renúncia de receita em práticas tributárias municipais e sobre a incidência do regime previsto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000).

¹ Doc. 604958/2025





10. A Constituição da República de 1988 estabelece que a concessão de benefícios fiscais deve ocorrer por meio de lei específica e em conformidade com os princípios da legalidade, da transparência e do equilíbrio das contas públicas.

11. A desoneração tributária, portanto, não é proibida, mas depende de planejamento, controle e observância dos requisitos formais e materiais fixados na legislação, de modo a resguardar a sustentabilidade financeira do ente federativo.

12. Nesse sentido, o art. 14 da LRF exige que todo benefício tributário que importe renúncia de receita seja acompanhado de estimativa de impacto por três exercícios, observe a LDO e esteja previsto na LOA ou compensado por aumento de receita:

Art. 14. A concessão, ampliação ou prorrogação 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 2 (dois) exercícios subsequentes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos 1 (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.

13. Destaco que o §1º do dispositivo acima explicita que a renúncia compreende, entre outras hipóteses, anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que resulte em redução discriminada de tributos.





14. Em síntese, há renúncia quando o poder público deixa de arrecadar, total ou parcialmente, receita que seria exigível segundo a regra geral de tributação, situação que exige compatibilidade com o planejamento orçamentário e preservação das metas fiscais.
15. É sob esse referencial normativo que se analisam os questionamentos apresentados.
16. Dito isso e passando para os questionamentos apresentados, observe que o **primeiro quesito** insurgido pela consulente indaga se a concessão de descontos por pontualidade no pagamento de tributos municipais, ainda que prevista em lei local e adotada de forma reiterada, configura hipótese de renúncia de receita.
17. Como já exposto nas considerações iniciais, o §1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que todo benefício tributário que implique redução do valor devido submete-se ao regime jurídico da renúncia.
18. Por consequência, desconto concedido ao contribuinte que antecipa o pagamento, ainda que destinado a estimular a adimplência, reduz o montante do crédito tributário regularmente constituído.
19. Em outras palavras, o tributo possui valor definido pela base de cálculo e pela alíquota fixadas em lei, que corresponde ao montante normalmente exigível; contudo, quando o Município concede redução para pagamento até determinada data, diminui o valor originalmente devido.
20. Em termos objetivos, esse incentivo não integra a estrutura do tributo, mas incide sobre o crédito já constituído, reduzindo o total a ser arrecadado, uma vez que o ente público deixa de perceber parcela da receita prevista na regra geral de incidência, caracterizando tratamento diferenciado com impacto direto na arrecadação.





21. Destaco que o fato de esse abatimento estar previsto em lei municipal e ser adotado anualmente não altera sua natureza jurídica.

22. Assim, ainda que autorizado por lei e aplicado de forma contínua, o desconto por pontualidade configura diminuição efetiva de receita e enquadra-se no conceito de renúncia previsto no art. 14 da LRF.

23. Diante disso, acolho o entendimento das unidades técnicas e do Ministério Público de Contas para responder ao primeiro questionamento nos moldes propostos pela Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo, vejamos:

A concessão de descontos por pontualidade no pagamento de tributos, ainda que prevista em legislação específica e adotada como prática reiterada, configura renúncia de receita tributária, exigindo, em cada exercício financeiro, estimativa do impacto orçamentário-financeiro e adoção de medidas compensatórias, nos termos do art. 14 da LRF.

24. O segundo questionamento, por sua vez, aborda a renovação habitual de programas de recuperação fiscal, a exemplo do REFIS, especialmente quando contemplam redução de juros e multas incidentes sobre tributos em atraso, indagando se tais medidas se submetem ao regime jurídico da renúncia de receita.

25. A saber, os programas de regularização fiscal, embora destinados à recuperação de créditos, quando preveem abatimento ou exclusão de encargos moratórios implicam diminuição do crédito tributário.

26. Nessas hipóteses, à semelhança do que se examinou no item anterior, há redução de receita que seria exigível segundo a regra geral de tributação, caracterizando anistia ou remissão, situações expressamente incluídas no conceito legal de renúncia de receita, consoante disposição do §1º do art. 14 da LRF.

27. A reedição periódica desses programas não lhes confere caráter permanente nem afasta a incidência das exigências previstas no art. 14 da LRF, pois





cada exercício financeiro possui planejamento próprio, com estimativas de arrecadação e metas fiscais específicas, o que impõe a reavaliação anual dos impactos decorrentes da medida

28. No entanto, conforme bem salientado pelas unidades técnicas e órgão ministerial, essa matéria, em especial, já se encontra integralmente disciplinada pela Resolução de Consulta 20/2015-TP, que consolidou o entendimento de que a concessão, ampliação ou renovação de benefícios fiscais sujeitos à renúncia de receita deve observar os requisitos legais pertinentes, em especial quanto ao planejamento e à compatibilidade fiscal:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2015 – TP

Ementa:

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. CONSULTA. TRIBUTAÇÃO. INCENTIVOS OU BENEFÍCIOS FISCAIS. RENÚNCIA DE RECEITAS.

1) A concessão, ampliação ou **renovação de incentivos ou benefícios fiscais**, dos quais decorram renúncia de receitas, devem obediência às seguintes regras: a) concessão por meio de lei formal específica, que deve estabelecer as condições e os requisitos exigidos para o deferimento do benefício, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de duração do benefício (artigo 150, § 6º, da CF/88); b) apresentação de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes (artigo 14, caput, da LRF) (...) **(grifei)**

29. O entendimento expresso acima dispõe que a reedição periódica de programas como o REFIS, isto é, a renovação de incentivos, não afasta o enquadramento como renúncia nem dispensa a estimativa de impacto e a demonstração de compatibilidade fiscal ou a adoção de medidas compensatórias.

30. Dessa forma, **acolho o entendimento técnico e ministerial para responder ao segundo questionamento mediante remissão à Resolução de Consulta 20/2015-TP**, com o encaminhamento de cópia à consulente, por já conter orientação suficiente e vinculante sobre o tema, não sendo necessária a elaboração de novo texto.





31. O **terceiro questionamento** refere-se à instituição de norma local que discipline a transação tributária, especialmente quando envolva concessão de descontos sobre juros e multas incidentes sobre créditos inscritos em dívida ativa, questionando se tal hipótese configura renúncia de receita para os fins do regime previsto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

32. Sobre o tema, cumpre esclarecer que a transação constitui modalidade de extinção do crédito tributário prevista nos artigos 156, III, e 171 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei 5.172/1966), os quais dispõem:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:
(...)
III - a transação;

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso

33. Observa-se, portanto, que a legislação admite a celebração de acordo entre o poder público e o contribuinte para extinguir crédito tributário, desde que haja autorização legal específica.

34. A inscrição do débito em dívida ativa não altera sua natureza jurídica, visto que se refere à providência administrativa que formaliza o crédito e o torna exigível judicialmente.

35. Com efeito, a inscrição não cria obrigação nova, nem modifica o regime jurídico do crédito, mas apenas o qualifica como título executivo para fins de cobrança judicial.

36. Por essa razão, o fato de o crédito estar inscrito em dívida ativa não impede sua extinção por transação, desde que exista autorização legal.





37. No âmbito federal, a Lei 13.988/2020 disciplina expressamente a transação na cobrança de créditos da Fazenda Pública, inclusive aqueles inscritos em dívida ativa, conforme dispõe o art. 1º:

Art. 1º Esta Lei estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

§ 1º A União, em juízo de oportunidade e conveniência, poderá celebrar transação em quaisquer das modalidades de que trata esta Lei, sempre que, motivadamente, entender que a medida atende ao interesse público.

§ 2º Para fins de aplicação e regulamentação desta Lei, serão observados, entre outros, os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência e, resguardadas as informações protegidas por sigilo, o princípio da publicidade.

§ 3º A observância do princípio da transparência será efetivada, entre outras ações, pela divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrados, com informações que viabilizem o atendimento do princípio da isonomia, resguardadas as legalmente protegidas por sigilo.

§ 4º Aplica-se o disposto nesta Lei:

I - aos créditos tributários não judicializados sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia;

I - aos créditos tributários sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; (Redação dada pela Lei nº 14.375, de 2022)

II - à dívida ativa e aos tributos da União, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; e

III - no que couber, à dívida ativa das autarquias e das fundações públicas federais, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral Federal, e aos créditos cuja cobrança seja competência da Procuradoria-Geral da União, nos termos de ato do Advogado-Geral da União e sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

III – no que couber, à dívida ativa das autarquias e das fundações públicas federais cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral Federal ou à Procuradoria-Geral do Banco Central e aos créditos cuja cobrança seja competência da Procuradoria-Geral da União, nos termos de ato do Advogado-Geral da União e sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. (Redação dada pela Lei nº 14.689, de 2023)





38. Feitas essas considerações, entendo que não há dúvida de que a transação de dívida tributária, quando implicar redução do valor originalmente exigível, seja mediante abatimento do principal, dos juros ou das multas, acarreta diminuição da receita tributária potencialmente arrecadável. Nessa hipótese, configura-se renúncia de receita tributária, atraindo a incidência do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

39. Para adequado enquadramento da controvérsia, cumpre destacar, contudo, que a dívida ativa pode abranger créditos de natureza tributária e não tributária, conforme dispõe o art. 2º da Lei de Execução Fiscal:

Art. 2º. Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

40. Nesse rumo, ressalto, em consonância com o entendimento da Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex², que a transação envolvendo crédito de natureza não tributária, por não se submeter ao regime jurídico do CTN, não configura renúncia de receita tributária (impostos), razão pela qual não se sujeita às exigências previstas no art. 14 da LRF.

41. Assim, acompanhando integralmente as manifestações técnicas e ministerial, proponho que o terceiro questionamento seja respondido nos seguintes termos, conforme item sugerido pela Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo:

A transação tributária celebrada com base na Lei Federal nº 13.988/2020, quando envolver a redução de créditos tributários inscritos em dívida ativa, sujeita-se às exigências do art. 14 da LRF, inclusive quanto à estimativa de impacto, compatibilidade com a LDO e adoção de medidas de compensação. Para os créditos não tributários inscritos em dívida ativa, havendo renúncia de receitas, não há obrigatoriedade de realizar as medidas previstas no art. 14 da LRF, tendo em vista que o dispositivo trata textualmente de incentivo ou benefício de natureza tributária.

² Doc. 604958/2025 – págs. 10/11





42. O **quarto questionamento**, por seu turno, envolve duas questões distintas, sendo que um ponto de dúvida consiste na redução de multas de natureza sancionatória, ainda que de elevado valor e eventualmente questionáveis sob o prisma do não confisco, indagando se tal hipótese configura renúncia de receita. O segundo diz respeito à superação dos limites de renúncia previstos na Lei Orçamentária Anual.

43. Quanto ao primeiro ponto do quarto questionamento, referente à redução de multas, importa registrar que, embora possuam finalidade punitiva ou extrafiscal, as multas tributárias integram juridicamente o crédito tributário. Consequentemente, sua remissão ou redução implica diminuição de receita originalmente devida ao erário, caracterizando renúncia de receita tributária.

44. A eventual discussão acerca da proporcionalidade da multa não altera essa conclusão, pois havendo previsão legal para sua redução, estará configurada hipótese de renúncia, sujeita ao regime jurídico já delineado.

45. Dessa forma, acolho o entendimento técnico e ministerial para responder ao primeiro ponto do quarto questionamento nos seguintes termos:

A remissão ou redução de multas de natureza sancionatória decorrentes de obrigações tributárias configura renúncia de receita tributária, por integrarem o crédito tributário nos termos do Código Tributário Nacional, devendo observar os requisitos estabelecidos no art. 14 da LRF.

46. No tocante ao segundo ponto do quarto questionamento, atinente à superação do limite de renúncia fixado na LOA, compreendo a matéria também já se encontra expressamente disciplinada na Resolução de Consulta 20/2015-TP, que veda a ampliação, no mesmo exercício financeiro, dos valores autorizados na legislação orçamentária. Vejamos:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2015 – TP

Ementa: SECRETARIA DE ESTADO DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. CONSULTA.





TRIBUTAÇÃO. INCENTIVOS OU BENEFÍCIOS FISCAIS.
RENÚNCIA DE RECEITAS

(...) **2)** Atingidos os limites de renúncia de receitas fixados na LDO e na LOA para um exercício financeiro em curso, estes não poderão ser ampliados dentro desse mesmo exercício, tendo em vista que não é possível modificar a estimativa de receitas já prevista em lei orçamentária vigente e que a implementação da condição alternativa prevista no inciso II do artigo 14 da LRF submete-se ao princípio constitucional da anterioridade da lei tributária consignado no artigo 150, III, “b”, da CF/88. **3)** Havendo a revogação de uma lei ou ato de concessão de incentivos fiscais, cujos efeitos já foram considerados no Anexo de Metas Fiscais da LDO e na estimativa de receitas da LOA do exercício financeiro em curso, os limites de renúncia fiscal correspondentes poderão ser aproveitados para dar suporte a outra lei ou ato concessivo de incentivos fiscais, desde que: **a)** os novos incentivos ou benefícios fiscais se refiram à mesma espécie tributária daqueles revogados; e, **b)** sejam limitados ao saldo remanescente previsto na LDO e na LOA correspondente aos incentivos fiscais revogados.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº **24.004-4/2015**.

47. Pelo entendimento consultivo supracitado, nota-se que não é possível revisar a estimativa de receitas ou ampliar a renúncia dentro do exercício em curso, cabendo ao gestor ajustar despesas para preservação das metas fiscais e aperfeiçoar as estimativas nos exercícios subsequentes.

48. Portanto, quanto à superação dos limites previstos na LOA, entendendo que a resposta deve se dar por remissão ao item 2 da Resolução de Consulta 20/2015-TP, já consolidado pelo Pleno, com o devido encaminhamento à consulente.

III – DISPOSITIVO DO VOTO

49. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial 3.081/2025, da lavra do então procurador-geral de contas Alisson Carvalho de Alencar e, com fulcro nos artigos 22, 223, 226, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - RITCE/MT (Resolução Normativa 16/2021-TP), voto no sentido de **conhecer da presente consulta**, uma vez que atendeu aos requisitos regimentais de admissibilidade, e, no mérito:





a) **aprovar** uma nova minuta de resolução de consulta, transcrita abaixo:

Tributação. Incentivo fiscais. Renúncia de receitas. Transação tributária. Redução de multas sancionatórias. Aplicação do art. 14 da LRF.

1. A concessão de descontos por pontualidade no pagamento de tributos, ainda que prevista em legislação específica e adotada como prática reiterada, configura renúncia de receita tributária, exigindo, em cada exercício financeiro, estimativa do impacto orçamentário-financeiro e adoção de medidas compensatórias, nos termos do art. 14 da LRF.

2. A transação tributária celebrada com base na Lei Federal nº 13.988/2020, quando envolver a redução de créditos tributários inscritos em dívida ativa, sujeita-se às exigências do art. 14 da LRF, inclusive quanto à estimativa de impacto, compatibilidade com a LDO e adoção de medidas de compensação. Para os créditos não tributários inscritos em dívida ativa, havendo renúncia de receitas, não há obrigatoriedade de realizar as medidas previstas no art. 14 da LRF, tendo em vista que o dispositivo trata textualmente de incentivo ou benefício de natureza tributária.

3. A remissão ou redução de multas de natureza sancionatória decorrentes de obrigações tributárias configura renúncia de receita tributária, por integrarem o crédito tributário nos termos do Código Tributário Nacional, devendo observar os requisitos estabelecidos no art. 14 da LRF.

b) **determino, ainda, o encaminhamento de cópia de Resolução** de Consulta 20/2015-TP ao consulente, para ciência quanto aos questionamentos relativos à renovação habitual de programas de recuperação fiscal, a exemplo do REFIS, bem como à superação do limite de renúncia fixado nas peças orçamentárias.

É como voto.

Tribunal de Contas-MT, 19 de março de 2026.

(assinatura digital)¹
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

