

PARECER Nº 829/2025

**CONJUNTA DA CCJR E COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Processo: 36.296/2025

Mensagem: 103/2025

Autor: Poder Executivo

Assunto: Projeto de Lei Complementar que autoriza o Poder Executivo a renegociar o passivo financeiro herdado da gestão anterior, decorrente das consignações retidas e não repassadas às instituições credenciadas, relativas ao exercício financeiro de 2024, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Por intermédio da Mensagem acima epigrafada o Poder Executivo encaminhou a esta Casa projeto de Lei Complementar buscando a autorização para renegociar o passivo financeiro herdado da gestão anterior, decorrente das consignações retidas e não repassadas às instituições credenciadas.

Assevera que a iniciativa decorre do esforço da atual gestão com a recuperação das contas públicas do Município, conforme Plano de Recuperação Fiscal de Cuiabá. Informa que no momento as contas do Município estão em situação lamentável, em razão do passivo herdado da gestão anterior. Que o presente projeto de lei complementar tem por finalidade regularizar as obrigações inadimplidas, referentes às retenções retidas dos holerites dos servidores e não repassadas às instituições credenciadas, como bancos e operadoras de planos de saúde, na ordem de R\$ 50 milhões.

Que a matéria tem a finalidade de reduzir o passivo financeiro do Município e assegurar maior controle fiscal, permitindo que a Administração retome sua capacidade de pagamento sem comprometer os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

O projeto está acompanhado com o **Parecer nº 005/2025/PGM/PF** (Procuradoria Geral do Município e Procuradoria Fiscal), manifestando pela viabilidade do mesmo.

É a síntese do necessário.

**II –ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

O Regimento desta Casa – Resolução nº 008/2016, estabelece:

Art. 50. *Compete à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da*



Execução Orçamentária:

I – opinar em todos os Projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, em todas as proposições que couber e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, compreendendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais, e suas alterações;

II – acompanhar e Fiscalizar a Execução Orçamentária de acordo com a legislação pertinente;

(...)

V - emitir parecer sobre proposições que tenham impacto na responsabilidade da gestão fiscal e orçamentária da Administração Pública Municipal;

VI - manifestar-se em assuntos correlatos com as atribuições de que trata esse artigo;

(...)

O Poder Executivo busca renegociar obrigações inadimplidas, relativas às consignações retidas dos servidores municipais e não repassadas às instituições credenciadas, relativas ao exercício financeiro de 2024 e anteriores, bem como, por compensação, abater da dívida tributária vencida das instituições junto ao Município os créditos devidos pelo município.

Como consta no **Parecer nº 005/2025/PGM/PF**: “o objetivo central é o saneamento das contas públicas, o que se insere no contexto de um Plano de Recuperação Fiscal de Cuiabá, com a meta de aprimorar a classificação da Capacidade de Pagamento (CAPAG) junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), almejando sair da classificação ‘C’ para a ‘B’, o que é crucial para a obtenção de rating de crédito e captação de recursos para investimentos”.

O dogma da indisponibilidade absoluta do interesse público, que por muito tempo serviu de obstáculo à realização de acordos pela Administração, vem sendo reinterpretado pela doutrina e jurisprudência modernas. A visão contemporânea entende que o interesse público é melhor atendido quando a Administração Pública, pautada pela legalidade e pela busca da solução mais eficiente, utiliza mecanismos consensuais para resolver litígios.

A transação, nesse contexto, não representa uma renúncia ao interesse público, mas sim um instrumento para sua realização de forma mais célere e econômica, evitando os custos e a morosidade de longos processos judiciais.

Portanto, a celebração de acordos é um poder-dever do administrador, alinhado ao princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Em relação à compensação o art. 170 do Código Tributário Nacional – CTN exige que o crédito do sujeito passivo contra a Fazenda Pública seja **líquido e certo**. Um crédito reconhecido em um processo administrativo, no qual não caiba mais recurso ou contestação



na própria esfera administrativa, atende a este requisito.

A dívida é certa porque o próprio Município, por meio de um ato administrativo formal, confessou sua existência e titularidade.

A dívida é líquida se o ato administrativo que a reconheceu também definiu o seu valor exato (*quantum debeatur*).

Portanto, a regra geral é que a compensação em matéria tributária não é um direito subjetivo automático do credor ou do devedor, mas uma faculdade cuja existência e cujos limites devem estar expressamente previstos em lei do ente federativo competente.

A doutrina é uníssona quanto a essa exigência. **Hugo de Brito Machado**, em sua obra “Curso de Direito Tributário”, leciona que a compensação *é uma das modalidades de extinção do crédito tributário que não pode ser simplesmente convencionada entre as partes, exigindo sempre uma autorização legislativa que lhe defina o alcance e as condições*.

Esse também é o entendimento majoritário dos nossos tribunais:

*PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA COM CRÉDITO DE PRECATÓRIO REQUISITÓRIO. ARTIGO 78, § 2º, DO ADCT. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. RESTRIÇÃO IMPOSTA PELO DECRETO ESTADUAL N. 5.154/2001. INSCRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA. INEXISTÊNCIA. 1. Caso em que se discute a compensação de débitos tributários de ICMS com precatório judicial vencido e não pago (art. 78, § 2º, do ADCT). 2. A Corte a quo apreciou a lide sob enfoque eminentemente constitucional, matéria cuja análise está reservada ao Supremo Tribunal Federal, conforme disposto no art. 102 da CF/88. **3. É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que a compensação tributária, prevista no art. 170 do CTN, só poderá ser autorizada por lei que atribua à administração fazendária a prerrogativa de deferir ou não a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra Fazenda Pública.** 4. No Estado do Paraná o Decreto Estadual n. 5.154/2001 exige a inscrição na dívida ativa para a compensação de crédito. **5. Cabe à Administração, por meio de lei, determinar as condições para compensação, não cabendo ao Poder Judiciário invadir a esfera da Administração Pública e declarar se existe ou não a possibilidade de compensação.** 6. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no Ag: 1207543 PR 2009/0137767-6, Relator.: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 08/06/2010, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/06/2010). [Destacamos]*

Tendo em vista que a propositura seguiu os procedimentos legais, notadamente a



autorização legislativa, opina-se pela sua aprovação, consignando que os aspectos estritamente contábeis do projeto transcendem o escopo de análise deste parecer.

VOTO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO

III– ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

III. 1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A renegociação de obrigações inadimplidas do Município de Cuiabá e a compensação tributária constituem, inequivocamente, atribuição do Poder Executivo, nos termos do que dispõe o Art. 61, § 1º, II, “b” c/c Art. 25 da CRFB/88:

***Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

*b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

No imperativo eixo de simetria constitucional, a **Constituição do Estado de Mato Grosso** dispõe:

***Art. 195.** O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.*

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - matéria orçamentária e tributária;



A **Lei Orgânica do Município de Cuiabá** trata com maior especificidade sobre o tema, disciplinando também sobre a autorização para abertura de crédito, enquadrando-se simetricamente na hipótese ora debatida:

Art. 27. *São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

(...)

*IV - **matéria orçamentária** e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.*

(...)

A moderna hermenêutica constitucional pondera a indisponibilidade com os princípios da eficiência, economicidade e razoável duração do processo. A transação não é renúncia, mas um instrumento de gestão para a realização do interesse público primário.

Cabe ao Chefe do Poder Executivo, como representante legal e gestor do Município celebrar acordos e transações para quitação de débitos desde que demonstrada a vantajosidade ao erário.

O ato deve ser praticado como um instrumento de gestão eficiente de passivos, visando à realização do interesse público primário.

Deve-se instaurar processo administrativo que contenha parecer jurídico e análise contábil, demonstrando de forma inequívoca a vantajosidade econômica e o interesse público na celebração do acordo.

O ato de autorização da transação e o próprio termo de acordo devem ser devidamente motivados, com base nos elementos colhidos no processo administrativo.

O pagamento do valor reconhecido como devido deve seguir, impreterivelmente, a ordem cronológica de precatórios ou de Requisição de Pequeno Valor (RPV), conforme o caso, nos estritos termos do art. 100 da Constituição Federal.

O cumprimento rigoroso dessas balizas não apenas confere legalidade ao ato, mas também protege o gestor público de futuras responsabilizações, alinhando a gestão municipal às melhores práticas de governança e eficiência.

Quanto à compensação esta é uma das formas de extinção do crédito tributário, prevista no art. 156, inciso II, do Código Tributário Nacional – CTN. Sua disciplina geral está no art. 170 do mesmo diploma, que estabelece:

Art. 170. *A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.*



Trata-se, portanto, de um encontro de contas entre o contribuinte e o Fisco, no qual o sujeito passivo, que possui um crédito contra a Fazenda Pública, utiliza esse crédito para extinguir um débito tributário próprio.

O caput do art. 170 do CTN é taxativo ao condicionar a compensação à existência de uma **lei específica** do ente federativo competente. Isso significa que não há um direito subjetivo à compensação de forma abstrata. Para que um contribuinte possa compensar um crédito com um débito de ICMS, por exemplo, é imprescindível que exista uma lei do respectivo Estado autorizando e regulamentando tal procedimento. O mesmo se aplica a tributos federais e municipais.

A ausência de lei específica torna o ato de compensar juridicamente impossível, sendo este o primeiro e mais fundamental requisito a ser verificado, conforme tem decidido nossos tribunais:

*EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - ISSQN - CONTRATO DE FRANQUIA - INCLUSÃO NO ROL DOS SERVIÇOS TRIBUTÁVEIS - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA EM INCIDENTE JULGADO PELO ÓRGÃO ESPECIAL - ISSQN - INEXIGIBILIDADE - **COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS - AUSÊNCIA DE LEI - NÃO CABIMENTO.** O Órgão Especial deste egrégio Tribunal de Justiça, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0024.10 .039640-7/004, por unanimidade, acolheu o incidente para declarar a inconstitucionalidade da inclusão do contrato de franquia no rol dos serviços sujeitos ao ISSQN. Consoante artigo 949, parágrafo único, "os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão", o que importa em entrave a nova submissão da matéria para análise do controle difuso. O conceito de contrato de franquia não se amolda ao conceito de serviços tributáveis pelo ISSQN, pois, além da prestação de serviços, abarca licença de uso de marca ou patente, know-how e distribuição de produtos. **O eg. Superior Tribunal de Justiça, a este respeito, pacificou o entendimento de que "a compensação tributária, prevista no art. 170 do CTN, só poderá ser autorizada por lei que atribua à administração fazendária a prerrogativa de deferir ou não a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.** Assim, para haver a compensação almejada é necessário lei do ente federativo autorizando tal compensação, não sendo permitida a compensação de créditos entre pessoas jurídicas distintas". (STJ. REsp 1177827, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, j. 30/03/2010). Inexistindo lei autorizativa, revela-se inviável a compensação de créditos. (TJ-MG - AC:*



10000181423187001 MG, Relator.: Leite Praça, Data de Julgamento: 28/03/2019, Data de Publicação: 04/04/2019).

Diante de todo o exposto, conclui que a compensação tributária é um instituto jurídico válido e eficaz para a extinção de obrigações fiscais, porém sua aplicação é condicionada e exige cautela. Para sua regular utilização, é imprescindível a observância cumulativa dos seguintes requisitos:

Existência de Lei Específica: Verificação de lei do ente tributante (União, Estado ou Município) que autorize e regule a compensação.

Reciprocidade: O crédito e o débito devem existir entre o mesmo sujeito passivo e a mesma pessoa jurídica de direito público.

Liquidez e Certeza do Crédito: O crédito do contribuinte deve ser líquido e certo. Se decorrente de decisão judicial, é indispensável o **trânsito em julgado**.

Procedimento Adequado: O contribuinte deve seguir o procedimento administrativo ou judicial previsto na legislação de regência.

O cumprimento rigoroso dessas balizas é fundamental para garantir a segurança jurídica da operação e evitar a futura cobrança do débito compensado, acrescido de multas e juros.

Pelas razões expostas, impõe-se militar em favor da aprovação do projeto, no que tange aos aspectos jurídicos.

III. 2. REGIMENTALIDADE.

O projeto cumpre as exigências regimentais.

III. 3. REDAÇÃO

O Projeto atende as exigências estabelecidas na **Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998**.

No entanto, deve-se apenas atentar para o seguinte ponto:

No Ofício GP Nº 2929/2025, que encaminhou a esta Casa a Mensagem nº 103/2025, o excelentíssimo prefeito fez referência a projeto de Lei Complementar. Por sua vez, o texto normativo deixa claro que a matéria é de Lei Ordinária.

Dessa maneira, para que não paire dúvida a respeito da espécie normativa deve-se consignar que o tema é de objeto de Lei Ordinária, nos termos do art. 26, parágrafo único da Lei Orgânica Municipal.



III.4. CONCLUSÃO.

Diante dos elementos jurídicos acima expostos, estando contempladas as competências constitucionais e legais do Município e do Chefe do Poder Executivo em relação à matéria opinamos pela aprovação.

III.5. VOTO DA CCJR

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO

Cuiabá-MT, 6 de outubro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100340033003100350036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em **06/10/2025 11:54**

Checksum: **335D524FA232D5D8BA00B19ABD84F57DD45FE6A88456F04CB5DD7271B30EDD81**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100340033003100350036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.