



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**PARECER N. : 0066/2024-GPGMPC**

**PROCESSO N. : 0934/2024**  
**ASSUNTO : Consulta – sobre natureza jurídica de verbas remuneratórias e enquadramento legal das verbas indenizatórias perante a Lei de Responsabilidade Fiscal**  
**JURISDICIONADO : Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania**  
**INTERESSADO : Felipe Bernardo Vital - Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania**  
**RELATOR : Conselheiro Francisco Carvalho da Silva**

Trata-se de **Consulta**<sup>1</sup> formulada por Felipe Bernardo Vital, Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, com fundamento nos artigos 83 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas (RITCERO), acerca da natureza jurídica dos auxílios e indenizações, além de seu possível enquadramento como despesas de caráter continuado, nos termos adiante consignados:

Diante do presente conflito, solicito vossa especial atenção, no sentido de esclarecer o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nos seguintes pontos:

1. Auxílios e indenizações devem cumprir os arts. 16 e 17 da LRF?
2. Auxílios e indenizações são Despesas Orçamentárias de Caráter Continuado (DOCC)?

A Consulta recebeu juízo provisório positivo quanto à sua admissibilidade, conforme **Decisão Monocrática n. 0029/2024/GCFCS/TCE-RO**<sup>2</sup> que, após considerar que o expediente trata de caso concreto e não é claro acerca das matérias jurídicas que busca esclarecimento, adaptou o objeto da consulta para recebe-la em razão da relevância da matéria tratada, nos termos abaixo:

<sup>1</sup> ID 1552852.

<sup>2</sup> ID 1556561.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A verba de natureza indenizatória, que compõe o total da remuneração do servidor público, como por exemplo os auxílios alimentação, saúde e transporte, é considerada, para efeito dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigatória de caráter continuado?

Assim, os autos foram remetidos para manifestação do Ministério Público de Contas.

É o relatório necessário.

#### **PRELIMINAR – DA ADMISSIBILIDADE**

##### **Conhecimento da Consulta**

A Lei Complementar n. 154/96 estabelece a competência do Tribunal de Contas para decidir sobre as Consultas que lhe são formuladas, conforme previsão do art. 1º, inciso XVI:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: [...]

XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

Regulamentando a matéria, o Regimento Interno do Tribunal de Contas disciplina os pressupostos de admissibilidade e a forma de processamento das Consultas, conforme se lê nos artigos 83 a 85, adiante colacionados:

Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84. São legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas:

[...]

II – Os secretários estaduais ou representantes de entidade de nível hierárquico equivalente;

[...]

§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§ 3º Por iniciativa de Membro do Tribunal de Contas ou do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ou por requerimento de legitimado, poderá ser reexaminada matéria objeto de prejulgamento de tese.

§ 4º Considera-se revogado ou reformado o prejulgamento de tese sempre que o Tribunal, pronunciando-se sobre a matéria, firmar nova interpretação, caso em que a decisão fará expressa remissão à reforma ou revogação.

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.

No caso em análise, confrontando-se os requisitos de admissibilidade acima dispostos, verifica-se a legitimidade do Secretário de Estado (art. 84, II, RITCERO) em formular a Consulta e a sua pertinente instrução com parecer jurídico (ID 1552852– art. 84, § 1º, RITCERO).

Nada obstante, como bem pontuado pela Decisão Monocrática n. 0029/2024/GCFCS/TCE-RO, o pleito faz referência à dúvida pertinente a caso concreto enfrentado atualmente pela Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, o que, a rigor, não é passível de conhecimento por essa Corte de Contas, conforme ilustram os arestos abaixo colacionados:

CONSULTA. PREFEITURA DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA. BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS. LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE CONSULENTE. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS LEGAIS OU REGULAMENTARES SOBRE CUJA APLICAÇÃO HAJA DÚVIDA. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO. APLICABILIDADE DO ARTIGO 85 DO REGIMENTO INTERNO. ARQUIVAMENTO.

1. Não se conhece de Consulta formulada em desacordo com os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 83 a 85 do Regimento Interno.

2. As questões submetidas à consulta do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia devem se referir a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares e conter a indicação precisa do objeto, nos termos determinados pelos artigos 83 e 84, §1º, do Regimento Interno.

3. Após a notificação do consulente, os autos devem ser arquivados.

(TCE-RO. DM 0136/2023-GCESS. Processo n. 2352/2023. Relator Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Publicada no DOe-TCER n. 2951, de 08/11/2023)

CONSULTA. CASO CONCRETO EVIDENCIADO. NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTES.

Da pauta constitucional pátria, dado seu caráter profilático – e mesmo pragmático –, extrai-se que compete aos Tribunais de Contas interpretarem, prévia e abstratamente, preceitos normativos atrelados à matéria que lhe é afeta, quando instados a fazê-lo por autoridade competente, ante a dúvida na concreção



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

do Direito. Com o propósito de precator a segregação de funções, é defeso ao Tribunal se substituir ao administrador e, dessa feita, assessorá-lo na atividade administrativa por ele desenvolvida. Consulta adstrita ao saneamento de dúvida em caso concreto não está apta a ser conhecida e processada pelo Tribunal de Contas. (Precedentes. Processos ns. 0840/2010-TCER, 2.598/2008-TCER, 2.585/2013-TCER, 2.890/2012-TCER e 2.153/2013-TCER).

Consulta não conhecida e arquivada.

(TCE-RO. Proc. n. 0299/22. Acórdão n. 0056/22. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Tribunal Pleno. Julgado em 09.05.2022)

Conforme consta dos autos, a dúvida apresentada decorre do Ofício n. 24/PRES.ASSFAPOM/2024, no qual o presidente da Associação dos Praças e Familiares da Polícia e Bombeiro Militar do Estado de Rondônia solicita o envio do projeto de lei que se propõe a restabelecer os valores dos auxílios, reduzidos e congelados em decorrência das alterações na Lei n. 1063/2022, para a ALERO.

É certo que a formulação de consultas perante esse Tribunal de Contas deve ser realizada sem que seja possível verificar uma situação em concreto no teor do questionamento suscitado, mas sim uma dúvida abstrata, ou seja, de aplicação ampla e geral para todos que eventualmente possuam a mesma dúvida acerca da interpretação de dispositivo legal ou regulamentar, em virtude do caráter uniformizador da consulta.

Importante destacar que tais premissas têm por desiderato resguardar as atribuições constitucionais e legais da Corte de Contas, que não deve e não pode revestir-se de caráter de assessoramento jurídico dos entes jurisdicionados.

Nesse diapasão, são judiciosas as lições do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby:

[...] para evitar o possível desvirtuamento da consulta é que é preciso efetivar os princípios da segregação das funções entre controle e administração, e do devido processo legal. A consulta deve versar sobre dúvida na aplicação de normas, e não no caso concreto.

[...]

Exatamente para evitar que o Tribunal de Contas se transforme em órgão consultivo, ou que seja criado um conflito de atribuições com outros órgãos de consultoria, as normas regimentais dos Tribunais de Contas, em geral, exigem que a consulta formulada se faça acompanhar de parecer da unidade jurídica ou técnica a que está afeta a estrutura do órgão consultente.

Dessa maneira, o Ministério Público de Contas entende que a consulta em análise não merece ser conhecida, por desatender o que dispõe o artigo 85 do RITCERO, tendo em vista se tratar de caso concreto, como se vê dos elementos que instruem a inicial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Inobstante os motivos acima indicados que se constituem como barreira ao conhecimento da matéria consultada, em prestígio ao princípio da eventualidade e às considerações da relatoria acerca da relevância da matéria, adentra-se no mérito da consulta em tela.

**MÉRITO**

**a) Introdução à consulta**

A Consulta formulada pelo Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, Felipe Bernardo Vital, visa esclarecer se as verbas de natureza indenizatória concedidas aos servidores públicos são consideradas despesas obrigatórias de caráter continuado, conforme os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00 ou LRF).

De início, para firmar as necessárias premissas teóricas referentes ao tema tratado, ainda que se reconheça que ambos os dispositivos configuram instrumentos preventivos de desequilíbrios orçamentários<sup>3</sup>, deve-se diferenciar as hipóteses de incidência dos artigos 16 e 17 da LRF.

**b) Distinção entre ação governamental e despesa obrigatória**

O primeiro dispositivo trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, cujo conteúdo semântico da expressão “ação governamental” refere-se:

[...] aquele plexo de providências do Executivo, destinadas ao implemento das diretrizes por ele, governo, traçadas, vocacionadas à concretização de melhorias na economia, no que tange aos direitos prestacionais, à saúde, enfim, nos mais variados setores da Administração.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> LIMA, Rodrigo Medeiros de. Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Blucher, 2021, pg. 127.

<sup>4</sup> ALMEIDA, Ricardo Damasceno de. LISBOA, Marcelo Jucá. Responsabilidade fiscal: lei complementar 101/2000. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, pg. 133.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Portanto, o objeto da presente consulta, a instituição de verbas de natureza indenizatória, não se enquadra como 'ação governamental' conforme descrito no artigo 16 da LRF.

Reforçando as diferenças entre os citados dispositivos, de forma a esclarecer o argumento aqui desenvolvido, reproduz-se as lições de J. R. Caldas Furtado:

Inicialmente, cabe examinar a diferença entre a ação governamental referida neste item e a denominada despesa obrigatória de caráter continuado de que trata o item seguinte. Neste último caso, o que a caracteriza é a sua natureza de pura despesa corrente; daí se concluir, considerando também aspectos do artigo 16, que a primeira hipótese está mais voltada para as despesas de capital ou para a combinação de despesa de capital com a despesa corrente que dela decorre. [...].

Nesse passo, pode-se inferir que a despesa continuada será ação classificada necessariamente como atividade, enquanto a ação governamental aludida neste item será classificada inicialmente como projeto, mas o seu custeio posterior configurará uma atividade [...]. Isso quer dizer que os novos projetos devem obedecer aos ditames do artigo 16 e as novas atividades aos do artigo 17, desde que não se refiram à manutenção de novos projetos.<sup>5</sup>

Assim, cabe consignar, desde já, que a hipótese dos autos não trata de ação governamental, motivo pelo qual não incide, *in casu*, o artigo 16, *caput*, da LRF.

No que toca à despesa obrigatória de caráter continuado, cumpre delinear que a LRF prevê condições para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, a luz da redação dada ao seu artigo 17, *verbis*:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de

<sup>5</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 5ª ed. Ver. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pgs. 445/446.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Assim, sem maiores delongas, tem-se que o regramento em questão incide em toda despesa corrente, derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo, que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Nesse sentido, conceitua a doutrina:

Pode-se, pois, definir, [...], que despesa obrigatória de caráter continuado é a despesa decorrente de lei ou medida provisória que atribui direitos aos que atenderem critérios de elegibilidade, fixando para o ente federativo a obrigatoriedade de destinar recursos ao cumprimento das obrigações, nos montantes necessários, independentemente de considerações sobre disponibilidade orçamentária.<sup>6</sup>

Excetua-se ao regramento, por força de Lei, as despesas destinadas ao serviço da dívida e o reajustamento de remuneração de pessoal (art. 37, inciso X, da CF/88), conforme dispõe o §6º supramencionado, as despesas obrigatórias instituídas pela LC n. 176/20, na forma de seu artigo 7º<sup>7</sup>; e, por força de lição doutrinária, as substituições de pessoal em decorrência de aposentadoria, falecimento ou exoneração, pois não acarretam criação ou aumento de despesa<sup>8</sup>.

Além disso, é importante mencionar que a criação e majoração de despesas com a seguridade social seguem o disposto no art. 24 da LRF<sup>9</sup>, o que não se aplica ao caso em análise.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pgs. 944/945.

<sup>7</sup> Art. 7º Não se aplicam às despesas obrigatórias instituídas por esta Lei Complementar os [§§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

<sup>8</sup> Silva, Moacir Marques da; Amorim, Francisco Antonio; Silva, Valmir Leôncio da. Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 40. Apud. Abraham, Marcus Curso de direito financeiro brasileiro. 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

<sup>9</sup> Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do [§ 5º do art. 195 da Constituição](#), atendidas ainda as exigências do art. 17.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Saber se o art. 17 da LRF abrange verbas de natureza indenizatória exige verificar se elas atendem aos critérios estabelecidos na hipótese de incidência desse artigo, por meio de mera operação subsuntiva.

**c) Da incidência do art. 17 da LRF em verbas indenizatórias**

Como se sabe, as indenizações “são valores pagos para recompor desembolsos realizados pelos agentes públicos no interesse ou em virtude do exercício da sua função.”<sup>10</sup>

Consoante a tradicional definição de Hely Lopes Meirelles:

5.4.5 Indenizações - São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, 196 não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: ajuda de custo - destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; diárias - indenizam as despesas com passagem e/ou estadia em razão de prestação de serviço em outra sede e em caráter eventual; auxílio-transporte - destina-se ao custeio total ou parcial das despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa; auxílio-moradia - objetiva ressarcir, na forma prevista em lei, os custos do servidor público designado para exercer suas funções em outro local distinto do local do exercício habitual - e, assim, não se incorpora aos vencimentos.

Outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória. Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade.<sup>11</sup>

Desse modo, abalizada doutrina, defendendo que o conceito de indenização não é elástico, vago ou fluido, apresenta suas características definidoras:

As indenizações são valores ou vantagens pecuniárias que apresentam as seguintes características definitórias: a) são eventuais (não são necessárias, ou inerentes, ao exercício do cargo público, mas decorrentes de fatos ou acontecimentos especiais previstos na norma); b) são isoladas, não se incorporando ou integrando aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim; c) são compensatórias, pois estão sempre relacionadas a acontecimentos, atividades ou despesas extraordinárias feitas pelo servidor ou

<sup>10</sup> SADDY, André. Curso de direito administrativo brasileiro: volume 2. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023, pg. 265.

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016, pgs. 612/613.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

agente pelo exercício da função; d) são referenciadas a fatos, e não à pessoa do servidor.<sup>12</sup>

Nessa toada, ainda que as verbas indenizatórias, por sua natureza, fiquem fora do que a LRF define, em seu art. 18<sup>13</sup>, como despesa de pessoal, tal constatação não afasta o regramento do art. 17, mais genérico e, portanto, aplicável à hipótese, tendo em vista configurar despesa corrente, derivada de ato normativo, que fixa para o ente a obrigação legal de sua execução, geralmente por um período superior a dois exercícios<sup>14</sup>.

Outrossim, deve-se ressaltar que, quanto à necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sequer é exigido que a despesa tenha caráter continuado, por força do que passou a dispor, a partir da EC n. 95/2016, o art. 113 do ADCT: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Nesse sentido, colaciona-se excerto jurisprudencial no qual o tema é tratado, pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, ao se discutir a incidência do art. 17 da LRF nos casos de criação de verbas de natureza indenizatória:

Assim, como bem delineado pela área técnica, observa-se que a verba de custeio, criada pelas Resoluções Legislativas n.º 001/2015, 001/2017 e 001/2019 que dispõe acerca do ressarcimento de despesas decorrentes do exercício do cargo, não pode ser pontuada como criação de ação governamental, referida no artigo 16 da LRF.

<sup>12</sup> MOTTA, Fabrício Macedo. Comentários à Constituição do Brasil. J. J. Gomes Canotilho. *et al.*; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, pg. 1008.

<sup>13</sup> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

<sup>14</sup> Pelo princípio da continuidade, estampado no art. 2º da LINDB, excetuando-se as leis temporárias, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue, sendo, portanto, a permanência uma de suas principais características. No tema: “Malgrado a existência de divergência a respeito das características basilares que efetivamente marcam a norma jurídica, a doutrina, de um modo geral, apresenta as seguintes: imperatividade, heterogeneidade, bilateralidade, generalidade, estabilidade, permanência e publicidade, explicadas adiante. [...] f) Permanência Segundo dispõe o art. 2º, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/42), ‘não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue’. Nota-se, portanto, que a norma jurídica não se esgota pela sua observância ou pelo seu descumprimento, vigendo até que sobrevenha eventual alteração ou até mesmo revogação (cessação da vigência da norma).” FRIEDE, Reis. Teoria da Norma Jurídica. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro n.º 82, out./dez. 2021.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Entretanto, entende este Relator que tais despesas se enquadram como “despesa obrigatória de caráter continuado”, mencionada na art. 17 da LRF. [...].

Importa destacar que a criação destas despesas, conforme exposto no §1º, do art. 17 da LRF, requer a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

Não obstante, é importante acrescentar que a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, no art. 113 (ADCT), ampliou os casos que se requer o demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro. [...].

Nota-se, portanto, que atualmente a necessidade de estimativa de impacto financeiro tornou-se mais abrangente do que se prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme explicado em estudo técnico feito pela Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara Legislativa Federal, a exigência de estimativa de impacto financeiro imposta pelo novo regime é de alcance mais amplo, pois as renúncias de receitas a serem estimadas não se restringem às de natureza tributária (art. 14 da LRF) e as despesas obrigatórias não se limitam às de caráter continuado (art. 17 da LRF), posto que a redação do art. 113 (ADCT) faz referência tão somente a despesa obrigatória.

Desta forma, a partir da EC 95/2016, para criar ou alterar despesa obrigatória, é exigido o demonstrativo do impacto financeiro, independente de ser ou não despesa de caráter continuado. Por esta razão é pertinente recomendar aos gestores que observem este regramento.

(TCE/ES - Processo: 04216/2020-5, Acórdão 00898/2022-3 - 2ª Câmara, Relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner)

Ademais, ressaltando que a incidência do artigo 17 da LRF prevalece mesmo que as verbas de natureza indenizatória não se enquadrem diretamente no conceito de despesas de pessoal conforme definido no artigo 18 da LRF, pois configuram, ainda assim, despesas obrigatórias de caráter continuado, reproduz-se o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em sede de consulta, nos termos abaixo:

Quanto ao segundo questionamento, “A hipótese da lei – lançando no mundo jurídico o nominado Vale Alimentação – entra na disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal em especial o disposto no art. 19 da Lei Complementar 101/2000? Seria computado – nesta situação particular com a rubrica gastos com pessoal?”, esclarece-se que não se aplica o disposto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) aos gastos decorrentes da concessão de auxílio-alimentação, já que estes não são computados na despesa total com pessoal.

Entretanto, por constituir vantagem ao funcionalismo que certamente persistirá por mais de dois exercícios, deve ser observado o art. 17 da LRF, já que se trata de despesa obrigatória de caráter continuado cuja regularidade carece da fiel observância dos preceitos dos arts. 16 e 17 da LRF (LC 101/2000), a saber: prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração do ordenador da despesa de que o aumento compatibiliza-se com os instrumentos de planejamento orçamentário (lei do orçamento anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual); demonstrativo da origem dos recursos para custeio da despesa; e comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

devendo seus efeitos financeiros, nos exercícios seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Assim, a concessão do benefício deve atender aos princípios do planejamento e da isonomia, ser precedida de lei local autorizativa, estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ter dotação específica, observar as normas contidas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, se houver contratação de empresa para o seu fornecimento, deve obedecer às regras contidas na Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos).

(TCE/PR – Processo: 670373/17, Acórdão n. 2046/19 - Tribunal Pleno, Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão)

Na mesma esteira, o TCE/PR também se manifestou, em sede de consulta, no Acórdão n. 2797/19, exarado nos autos do processo n. 179529/19, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Deve-se ressaltar que a imposição de regras restritivas para a geração de despesas obrigatórias compõe o âmago da LRF: o aperfeiçoamento da gestão orçamentária com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Nessa senda, explicitando o aspecto teleológico do regramento em análise, destaca-se as lições do Ministro-Substituto do TCU Weder de Oliveira:

O aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado é uma das maiores fontes de preocupação quando se trata de equilíbrio intertemporal das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 17, projetou um sistema de controle sobre essas despesas, inspirado no sistema *paygo* instituído pelo *Budget Enforcement Act*, dos Estados Unidos, em 1990.

Esse sistema constituiria a inovação mais substancial da LRF, sem paralelo na experiência legislativa e orçamentária brasileira. [...].

Diante da insuficiência de recursos, o Estado pode cancelar ou postergar a realização da maior parte de sua programação orçamentária, ou modificar-lhes a forma de realização. Mas, para aquelas das quais decorrem obrigações legais, o Estado não pode proceder de igual modo. Se obrigações dessa natureza se tornarem demasiadamente onerosas ou incompatíveis com a nova situação econômica e social do País, devem ser modificadas ou extintas por atos normativos adequados, ou, até mesmo, mudanças do próprio texto constitucional.

O equilíbrio intertemporal (entenda-se de longo prazo) das contas públicas demanda a instituição de regras para geração desse tipo de despesa, que não deveria ocorrer de forma dissociada do planejamento fiscal de médio prazo definido na lei de diretrizes orçamentárias, nem prescindir da indicação de fontes seguras de recursos para seu custeio ao longo do tempo.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pgs. 940/941.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Assim sendo, em resposta ao questionamento trazido à baila pelo presente expediente, não restam dúvidas acerca da natureza de despesa continuada de caráter obrigatório das verbas indenizatórias que, portanto, deverão atender aos seguintes requisitos: i) estimativa trienal do impacto das despesas (art. 17, §1º, da LRF); ii) demonstração da origem dos recursos para o seu custeio (art. 17, §1º, da LRF); e iii) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, §§2º, 3º e 4º, da LRF).

Quanto ao último requisito, importante destacar que o aumento permanente de receita é obtido pela elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 17, §3º, da LRF); já a redução permanente de despesa é alcançável mediante a exclusão de despesas orçamentárias que não apresentem caráter obrigatório.

A demonstração de tais elementos, como preceitua o art. 17, §4º, da LRF, deve ser acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, de forma a conferir maior transparência à estimativa do referido impacto.

Outrossim, tais despesas também devem estar de acordo com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, em favor do princípio do planejamento orçamentário.

Como se vê da exegese do art. 17, §5º, da LRF, essas exigências constituem condição de eficácia da execução das respectivas despesas, tendo em vista que sua não implementação impede a realização dos gastos pelo ente público.

Diante de todo o exposto, resta evidente que as verbas indenizatórias, por sua natureza de despesas obrigatórias de caráter continuado, estão sujeitas ao rigoroso cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal entendimento é corroborado por sólida doutrina e jurisprudência dos Tribunais de Contas, que enfatizam a necessidade de estimativa trienal do impacto orçamentário, demonstração da origem dos recursos para custeio e comprovação de que tais despesas não afetarão as metas de resultados fiscais, sendo seus efeitos financeiros compensados pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. Portanto, qualquer ato



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

normativo que crie ou majore essas verbas deve observar estritamente esses preceitos, garantindo a transparência e a responsabilidade na gestão fiscal.

## CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expostos, o **Ministério Público de Contas opina**:

**I** – Preliminarmente, **não seja conhecida** a Consulta formulada pelo Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, Felipe Bernardo Vital, em razão do não preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, por tratar de caso concreto; e

**II** – Eventualmente, caso seja conhecido o expediente, no mérito, seja respondida com o seguinte teor:

As verbas indenizatórias tem natureza de despesa obrigatória de caráter continuado e, portanto, deverão atender aos seguintes requisitos ao serem fixadas pelo respectivo ato normativo: i) estimativa trienal do impacto das despesas (art. 17, §1º, da LRF); ii) demonstração da origem dos recursos para o seu custeio (art. 17, §1º, da LRF); e iii) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, §§2º, 3º e 4º, da LRF).

**É o parecer.**

Porto Velho/RO, 27 de maio de 2024.

(assinado eletronicamente)

**MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 27 de Maio de 2024



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO  
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE CONTAS