

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO:** 00934/2024  
**SUBCATEGORIA:** Consulta  
**JURISDICIONADO:** Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania - SESDEC  
**ASSUNTO:** Consulta sobre natureza jurídica de verbas remuneratórias e enquadramento legal das verbas indenizatórias perante a Lei de Responsabilidade Fiscal  
**INTERESSADO:** Felipe Bernardo Vital  
Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania  
CPF nº \*\*\*,522.802-\*\*  
**RELATOR:** Conselheiro Francisco Carvalho da Silva  
**SESSÃO:** 9ª Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno, de 27 de junho de 2024

CONSULTA. NATUREZA JURÍDICA DOS AUXÍLIOS E INDENIZAÇÕES. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. ATENDIDOS. CONHECIMENTO. VERBAS DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO INTEGRAM O CONCEITO DE DESPESA COM PESSOAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO. APLICAÇÃO DO ART. 17 DA LRF.

1) As verbas de natureza indenizatória não se enquadram como “ação governamental”, conforme descrito no art. 16 da LRF, no entanto, caracterizam-se como despesas obrigatórias de caráter continuado, à luz do disposto no art. 17 da LRF.

2) As verbas de natureza indenizatória não integram o câmpulo da despesa com pessoal (art. 18 da LRF), conforme jurisprudência deste Tribunal de Contas (Pareceres prévios n. 107/2001, 00001/2019 e 00037/2023).

3) O fato da verba indenizatória não computar como despesa de pessoal não afasta a aplicação do art. 17, 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.

4) As verbas indenizatórias, por serem despesas obrigatórias de caráter continuado, 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).

5) Consulta conhecida, pois preenchidos os requisitos legais e regimentais.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PARECER PRÉVIO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**, reunido na Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno, realizada em 27 de junho de 2024, na forma dos arts. 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/1996 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – RITCE-RO), conhecendo da consulta formulada pelo Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, Senhor Felipe Bernardo Vital, por unanimidade, em consonância com o voto do Conselheiro Relator Francisco Carvalho da Silva;

É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

I - As verbas de natureza indenizatória não se enquadram como “ação governamental”, conforme descrito no art. 16 da LRF, no entanto se caracterizam como despesas obrigatórias de caráter continuado, à luz do disposto no art. 17 da LRF;

II - As verbas de natureza indenizatória não integram o câmpo da despesa com pessoal (art. 18 da LRF), conforme jurisprudência deste Tribunal de Contas (Pareceres prévios n. 107/2001, 00001/2019 e 00037/2023);

III - Embora as verbas indenizatórias, por sua natureza, não sejam incluídas no que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define, em seu artigo 18, como despesa de pessoal, essa característica não impede a aplicação do regramento contido no artigo 17. Isso se deve ao fato de que essas verbas constituem despesas correntes, originadas de ato normativo, que impõem ao ente a obrigação legal de sua execução, geralmente por um período superior a dois exercícios;

IV - As verbas indenizatórias, por serem despesas obrigatórias de caráter continuado, 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).

Participaram do julgamento Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva (Relator), Paulo Curi Neto, Jailson Viana de Almeida, o Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva), o Conselheiro Presidente Wilber Coimbra; e o Procurador-Geral em substituição do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros. Ausente o Conselheiro Edilson de Sousa Silva, devidamente justificado.

Porto Velho, quinta-feira, 27 de junho de 2024.

(assinado eletronicamente)  
FRANCISCO CARVALHO DA SILVA  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
Conselheiro WILBER COIMBRA  
Presidente

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO:** 00934/2024  
**SUBCATEGORIA:** Consulta  
**JURISDICIONADO:** Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania - SESDEC  
**ASSUNTO:** Consulta sobre natureza jurídica de verbas remuneratórias e enquadramento legal das verbas indenizatórias perante a Lei de Responsabilidade Fiscal  
**INTERESSADO:** Felipe Bernardo Vital  
Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania  
CPF nº \*\*\*,522.802-\*\*  
**RELATOR:** Conselheiro Francisco Carvalho da Silva  
**SESSÃO:** 9ª Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno, de 27 de junho de 2024

**RELATÓRIO**

O Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, Senhor Felipe Bernardo Vital, formulou consulta<sup>1</sup> a este Tribunal de Contas indagando, em linhas gerais, sobre a natureza jurídica dos auxílios e indenizações, se se enquadram em despesas de caráter continuado e se devem ser consideradas para efeito da aplicação dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme consta dos documentos encaminhados através do Ofício nº 3091/2024/SESDEC-GAB<sup>2</sup>.

2. Considerando o teor do supracitado expediente e a relevância da matéria, exarei a Decisão Monocrática nº 0029/2024/GCFCS/TCE-RO<sup>3</sup> determinando o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para apreciação e manifestação acerca dos questionamentos formulados pelo consulente, com adequação desta relatoria nos seguintes termos:

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?

3. Em ato contínuo, o MPC emitiu manifestação por meio do Parecer nº 0066/2024-GPGMPC<sup>4</sup>, da lavra do Procurador-Geral Miguidônio Inácio Loiola Neto, após análise detalhada e com base em jurisprudência pátria, nos seguintes termos:

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 pelos

<sup>1</sup> ID=1552852.

<sup>2</sup> ID=1551146.

<sup>3</sup> ID=1556561.

<sup>4</sup> ID=1577197.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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).

4. Após o cumprimento daquela determinação, os presentes autos foram enviados a esta relatoria para deliberação na forma regimental.

É o relato necessário.

**VOTO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

5. Vale ressaltar que compete aos Tribunais de Contas interpretar, 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 do Direito, conforme preconizado no art. 1º, XVI, da Lei Complementar Estadual nº 154, de 1996 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Rondônia – LOTCE-RO) c/c art. 3º, XIX, da Resolução Administrativa nº 005, de 1996 (Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia - RITCE-RO), que deve preencher os requisitos dispostos no art. 84, sob pena de não ser conhecida e, conseqüentemente, arquivada, na forma do art. 85, ambos, deste último diploma legal.

6. Dessa forma, insta perquirir sobre a observância dos pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 83 a 85 do RITCE-RO.

7. Quanto à competência do consulente, verifica-se que a presente consulta foi formulada pelo atual Secretário Estadual da Segurança, Defesa e Cidadania, Senhor Felipe Bernardo Vital, o qual é parte legítima para formular consulta perante este Tribunal, cumprindo assim o preceito formal delineado no art. 84, II, do RITCE-RO.

8. Por outro lado, extrai-se dos documentos que compõem estes autos a indicação dos dispositivos normativos específicos sobre os quais recaem as dúvidas do jurisdicionado (SESDEC), que envolvem a interpretação de dispositivos jurídicos relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (arts. 16 e 17), principalmente no que tange às parcelas remuneratórias de natureza indenizatórias a serem consideradas como despesas com pessoal. Além disso, consta o Parecer Jurídico<sup>5</sup> elaborado pelo Procurador do Estado, Dr. Olival Rodrigues Gonçalves Filho, sob o nº 90/2024/PGE-SESDEC, nos seguintes termos:

(...)

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral do Estado junto à SESDEC opina no sentido de que, por decorrerem de lei ou norma infralegal, com previsão de pagamento para mais de 2 (dois) exercícios, ocasionando aumento de despesa, os "auxílios e indenizações" enquadram-se como despesa de caráter continuado, cujos atos de criação e/ou expansão devem observância à LRF, inclusive aos ditames dos artigos 16 e 17, devendo obediência, também, ao princípio do planejamento.

O presente Parecer será submetido à aprovação do Procurador-Geral do Estado diante da autorização contida no art. 9º da Resolução nº 08/2019/PGE-GAB, da Procuradoria Geral

<sup>5</sup> ID=1551146.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

do Estado de Rondônia, publicada no Diário Oficial do Estado de Rondônia - Edição 126  
- 11 de julho de 2019 – Porto Velho

8.1. Dispõe o art. 84, § 1º, do RITCE-RO que as consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, serem formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

9. Vale lembrar que essa exigência pressupõe, implicitamente, o resguardo das atribuições constitucionais e legais desta Corte de Contas, que não deve, nem pode revestir-se de caráter de assessoramento jurídico dos entes jurisdicionados. Nesse mesmo sentido são os ensinamentos do mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>6</sup>:

(...)

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 consulente.** (grifei)

10. Na análise preliminar, verifica-se que a questão suscitada apresenta-se como possível caso concreto, o que impediria o seu conhecimento por esta Corte de Contas, nos termos do art. 85 do RITCE-RO. No entanto, em face da relevância da matéria e da sua repercussão geral, entendo que pode ser superada essa questão para firmar entendimento em tese sobre a matéria consultada, a exemplo do posicionamento que foi adotado no Processo nº 01266/2014, o qual originou o Parecer Prévio nº 010/2014-Pleno e cujo relator foi o nobre Conselheiro Valdivino Crispim de Souza:

Diante dos termos da Consulta em análise, por meio da Decisão nº 070/2014/GCVC/TCE-RO, fls. 24, e do Despacho de fls. 29, **o Conselheiro Substituto Davi Dantas da Silva entendeu ser relevante o questionamento formulado, encaminhando os autos ao Ministério Público de Contas, visto que, mesmo tendo sido configurado possível caso concreto, a resposta em tese da dúvida suscitada poderá alcançar todos os municípios do Estado.** (grifei)

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 162/2014 (fls. 31/33 v.), da lavra do d. Procurador, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, opinou pelo arquivamento destes autos via Decisão Monocrática (art. 85 da Resolução Administrativa nº 005/96), posto que não teriam sido preenchidas as condições de admissibilidade, seja pelo fato de a Consulta versar sobre caso concreto, seja porque o questionamento foge à esfera de competência desta Corte.

(...)

Neste viés, entendo como salutar que esta Corte de Contas posicione-se a respeito da matéria, com o fim de orientar os Prefeitos do Estado de Rondônia a respeito do índice populacional a ser considerando quando do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, isto é, o efetivamente apurado pelo IBGE em determinado exercício, ou o estimado pelo Instituto para os exercícios posteriores.

<sup>6</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003, p. 305.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

No mais, às fls. 12/16, encontra-se o posicionamento da Controladoria Geral do Município, entendendo-se ao art. 84, §1º, do Regimento Interno.

**Preenchidas as condições supracitadas, divergindo do entendimento ministerial, conheço da Consulta em apreço.** (grifei)

(Processo nº 01266/2014 – Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Parecer Prévio nº 010/2014/Pleno. Disponibilizada no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nº 717, de 25.7.2014 - Publicação em 28.7.2014)

11. Pelo exposto, proponho o conhecimento da consulta formulada, divergindo do entendimento ministerial, uma vez que foram preenchidos requisitos legais e regimentais (art. 1º, XVI, LOTCE-RO c/c os arts. 3º, 83, 84, II e §§ 1º e 2º, do RITCE-RO).

12. Avançando ao exame do mérito, convirjo integralmente com o posicionamento contido no Parecer Ministerial nº 0066/2024-GPGMPC, o qual se deu a partir de profundo estudo e apoiado em diversos julgados. A seguir, reproduzo a detalhada argumentação ministerial:

**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>7</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>8</sup>

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,

<sup>7</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>8</sup> ALMEIDA, Ricardo Damasceno de. LISBOA, Marcelo Jucá. Responsabilidade fiscal: lei complementar 101/2000. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, pg. 133.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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>9</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 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.

<sup>9</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 5ª ed. Ver. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pgs. 445/446.  
Parecer Prévio PPL-TC 00010/24 referente ao processo 00934/24

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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>10</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>11</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>12</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>13</sup>, o que não se aplica ao caso em análise.

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>14</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, 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

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pgs. 944/945.

<sup>11</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>12</sup> Silva, Moacir Marques da; Amorim, Francisco Antônio; 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>13</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.

<sup>14</sup> SADDY, André. Curso de direito administrativo brasileiro: volume 2. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023, pg. 265.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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>15</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 agente pelo exercício da função; d) são referenciadas a fatos, e não à pessoa do servidor.<sup>16</sup>

Nessa toada, ainda que as verbas indenizatórias, por sua natureza, fiquem fora do que a LRF define, em seu art. 18<sup>17</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>18</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

<sup>15</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.

<sup>16</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>17</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>18</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 nº 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 nº 82, out./dez. 2021.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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.

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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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, 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 modificá-lhes a forma de realização. Mas, para aquelas das quais decorrem obrigações legais, o Estado não pode proceder de igual modo. Se

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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>19</sup>

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

13. Destaca-se do supracitado parecer os seguintes pontos:

13.1. A instituição de verbas de natureza indenizatória não se enquadra como “ação governamental”, conforme descrito no art. 16 da LRF, no entanto, caracterizam-se como despesas de caráter continuado, a luz do disposto no art. 17 da LRF.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pgs. 940/941.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

13.2. As verbas de natureza indenizatória não integram o cômputo da despesa com pessoal (art. 18 da LRF), conforme jurisprudência deste Tribunal de Contas:

**PARECER PRÉVIO Nº 107/2001**

(...)

III – As verbas relativas a Auxílio Moradia, Auxílio Alimentação, Auxílio Creche, Auxílio Escola e Auxílio Transporte, previstas na Lei Ordinária Estadual nº 280/90 e nas Leis Complementares Estaduais nºs 24/89, 68/92 e 93/93 são de **natureza indenizatória e, em tal condição, não integram o cômputo da despesa total com pessoal prevista no “caput” do art. 18, da Lei Complementar Federal nº 101/00.** (grifei)

(Processo: 00536/2001, Parecer Prévio nº 107/2001-Pleno, Relator Conselheiro Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado, Com a exclusão da expressão “Gratificação por Substituição de Cargos”, conforme consta do Processo nº 03677/2013, Parecer Prévio nº 40/2013-Pleno, Relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza)

**PARECER PRÉVIO PPL-TC 00001/2019**

(...)

CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. QUESTIONAMENTO ACERCA DAS VERBAS RESCISÓRIAS PAGAS EM FUNÇÃO DA PERDA DA CONDIÇÃO DE SERVIDOR, SE SERÃO CONTABILIZADAS JUNTO ÀS DESPESAS COM PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE DEFINIDO PELO ART. 29-A, § 1º, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. CONHECIMENTO. POSSIBILIDADE.

1. O saldo de salário compõe as verbas de caráter remuneratório, que são pagas em virtude de atividade laboral efetivamente prestada pelo servidor. Assim, ele integra a folha de pagamento, por isso deverá fazer parte do cômputo para cálculo das despesas, conforme dispõe o art. 29-A, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB).

2. **As verbas de caráter indenizatório (férias proporcionais indenizadas; férias integrais indenizadas; 1/3 de férias proporcionais indenizadas; 1/3 de férias integrais indenizadas; 13º salário proporcional; e auxílios proporcionais), não devem ser consideradas para aferição do limite de folha de pagamento, a teor do disposto no §1º do art. 29-A da CRFB; e, portanto, não se incluem no rol dos gastos totais com pessoal, para efeito do limite do art. 19 da Lei Complementar nº. 101/2000. (Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – Resolução de Consulta nº 66/2011; Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Processo nº 876671; Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – Parecer Prévio nº 9/2013; Supremo Tribunal Federal – Recurso Extraordinário nº 545.317/DF).** (grifei)

(Processo: 03092/2018, Parecer Prévio PPL-TC 00001/2019, Relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza)

**PARECER PRÉVIO PPL-TC 00037/2023**

(...)

EMENTA: CONSULTA. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. LICENÇA PRÊMIO CONVERTIDA EM PECÚNIA E, PAGA A SERVIDOR ATIVO OU QUE PERDEU O VÍNCULO COM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, QUANDO NÃO GOZADA POR INTERESSE DA

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

ADMINISTRAÇÃO. FÉRIAS INDENIZADAS, NÃO GOZADAS, POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO OU QUANDO DA PERDA DA CONDIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO. DESPESAS RELATIVAS AO ABONO PECUNIÁRIO DE FÉRIAS. NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA NA DESPESA TOTAL COM PESSOAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 18 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC N. 101/2000).

1. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no artigo 84 do RITCERO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

2. A interpretação da lei deve levar em consideração, além do texto literal da norma (interpretação gramatical), também sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e, subsidiariamente, seu processo de criação (interpretação histórica).

**3. A inclusão da licença prêmio convertida em pecúnia, independentemente de se tratar de pagamento a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com administração pública, quando não gozada por interesse da administração; das férias indenizadas, não gozadas, por razões de interesse público ou quando da perda da condição de agente público e; despesas relativas ao abono pecuniário de férias, não devem ser incluídas em despesa total com pessoal em razão da natureza indenizatória, nos termos do art. 18 da LRF. (grifei)**

(Processo: 01820/2023, Parecer Prévio PPL-TC 00037/2023, Relator Conselheiro Jailson Viana de Almeida)

13.3. Ainda que as verbas indenizatórias, por sua natureza, fiquem fora do que a LRF define, em seu art. 18<sup>20</sup>, como despesa de pessoal, tal constatação não afasta a aplicação do regramento contido no art. 17, 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. Nesse sentido são as jurisprudências oriundas dos Tribunais de Contas dos Estados do Espírito Santo e do Paraná:

**TCE/ES - Processo: 04216/2020-5**

(...)

Assim, como bem delineado pela área técnica, observa-se que a verba de custeio, criada pelas Resoluções Legislativas nº. 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.

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.

<sup>20</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.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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)

**TCE/PR – Processo: 670373/17**

(...)

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 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)

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

13.4. As verbas indenizatórias, por serem despesas obrigatórias de caráter continuado, 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).

14. Assim, por entender que este Tribunal de Contas tem um importante papel orientativo perante os seus jurisdicionados e, ainda, diante da relevância e abrangência da matéria aqui tratada, convirjo integralmente, no mérito, com o Ministério Público de Contas, conforme apresentado em seu Parecer nº 0066/2024-GPGMPC, da lavra do Procurador-Geral Miguidônio Inácio Loiola Neto.

**PARTE DISPOSITIVA**

15. Ante o exposto e convergindo, no mérito, com o Ministério Público de Contas (Parecer nº 0066/2024-GPGMPC), entendo que a presente Consulta deve ser conhecida e respondida nos termos do Voto e Projeto de Parecer Prévio que ora submeto à apreciação deste colendo Plenário:

**I – Conhecer** da consulta formulada pelo Senhor Felipe Bernardo Vital – Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, por preencher os requisitos legais e regimentais de admissibilidade estabelecidos no art. 1º, XVI, da LOTCE-RO c/c os arts. 3º, 83, 84, §§ 1º e 2º, e 85 do RITCE-RO;

**II – Em sede de mérito**, responder ao consulente nos seguintes termos:

- a) As verbas de natureza indenizatória não se enquadram como “ação governamental”, conforme descrito no art. 16 da LRF, no entanto, caracterizam-se como despesas obrigatória de caráter continuado, à luz do disposto no art. 17 da LRF;
- b) As verbas de natureza indenizatória não integram o cômputo da despesa com pessoal (art. 18 da LRF), conforme jurisprudência deste Tribunal de Contas (Pareceres prévios nºs 107/2001, 00001/2019 e 00037/2023);
- c) Embora as verbas indenizatórias, por sua natureza, não sejam incluídas no que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define, em seu artigo 18, como despesa de pessoal, essa característica não impede a aplicação do regramento contido no artigo 17. Isso se deve ao fato de que essas verbas constituem despesas correntes, originadas de ato normativo, que impõe ao ente a obrigação legal de sua execução, geralmente por um período superior a dois exercícios;
- d) As verbas indenizatórias, por serem despesas obrigatórias de caráter continuado, 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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, §§2º, 3º e 4º, da LRF).

**III– Dar ciência** desta decisão ao consulente, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, IV, c/c o art. 29, IV, da LOTCE-RO, informando-o que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br), em atenção à sustentabilidade ambiental;

**IV - Determinar** ao Departamento do Pleno que **publique** esta decisão e **encaminhe imediatamente** os atos oficiais necessários para dar cumprimento ao **item II**;

**V - Fica autorizada**, desde já, a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais;

**VI – Arquivar** os autos exauridos os trâmites legais.

**PARECER PRÉVIO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**, reunido na Sessão Telepresencial do Pleno, de 27 de junho de 2024, na forma dos arts. 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/1996 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – RITCE-RO), conhecendo da consulta formulada pelo Secretário de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, Senhor Felipe Bernardo Vital, por unanimidade/maioria de votos, em consonância com o voto do Conselheiro Relator **Francisco Carvalho da Silva**,

**É DE PARECER** que se responda a consulta nos seguintes termos:

I - As verbas de natureza indenizatória não se enquadram como “ação governamental”, conforme descrito no art. 16 da LRF, no entanto se caracterizam como despesas obrigatórias de caráter continuado, à luz do disposto no art. 17 da LRF;

II - As verbas de natureza indenizatória não integram o cômputo da despesa com pessoal (art. 18 da LRF), conforme jurisprudência deste Tribunal de Contas (Pareceres prévios nºs 107/2001, 00001/2019 e 00037/2023);

III - Embora as verbas indenizatórias, por sua natureza, não sejam incluídas no que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define, em seu artigo 18, como despesa de pessoal, essa característica não impede a aplicação do regramento contido no artigo 17. Isso se deve ao fato de que essas verbas constituem despesas correntes, originadas de ato normativo, que impõem ao ente a obrigação legal de sua execução, geralmente por um período superior a dois exercícios;

IV - As verbas indenizatórias, por serem despesas obrigatórias de caráter continuado, deverão atender aos seguintes requisitos: i) estimativa trienal do impacto das despesas (art. 17, §1º, da

Parecer Prévio PPL-TC 00010/24 referente ao processo 00934/24

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



Proc.: 00934/24

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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).

Em 27 de Junho de 2024



WILBER COIMBRA  
PRESIDENTE



FRANCISCO CARVALHO DA SILVA  
RELATOR