



Acórdão 00898/2022-3 - 2ª Câmara

Processo: 04216/2020-5

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

UG: CMSM - Câmara Municipal de São Mateus

Relator: Domingos Augusto Taufner

Denunciante: Identidade preservada

Interessado: PAULO SERGIO DOS SANTOS FUNDAO

Responsável: JORGE LUIZ RECLA DE JESUS, CARLOS ALBERTO GOMES ALVES,
GILDEVALDO ESTEVAO BISPO

VERBAS INDENIZATÓRIAS PODER LEGISLATIVO – DESNECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA – NÃO ENQUADRAMENTO COMO AÇÃO GOVERNAMENTAL.

1- O disposto no art. 37, X da CF que prescreve a necessidade de lei específica para fixar e alterar a remuneração, inclusive dos agentes públicos que recebem por subsídio, não atinge a criação de verbas indenizatórias.

2- Despesas rotineiras dos órgãos públicos não se enquadram como ação governamental.

3- A criação ou alteração de despesa obrigatória, ainda que não seja de caráter continuado, requer o demonstrativo do impacto financeiro, na forma do art. 17 da LRF e art. 113 (ADCT), EC 95/2016.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia, com pedido de medida cautelar e incidente de inconstitucionalidade, em face das Resoluções nº. 001/2015, 001/2017 e 001/2019 que instituíram o pagamento de verba indenizatória nos exercícios de 2015 a 2020, ante a falta de Lei específica, ausência de previsão orçamentária, ausência de impacto orçamentário-financeiro, ausência de publicação das prestações de contas no portal transparência, além da ausência de disponibilização do sistema e-Sic para acesso aos documentos de qualquer cidadão.

Por meio da Decisão Monocrática 607/2020-4 (doc. 04), antes de apreciar a medida cautelar, foi determinada a notificação do Sr. Jorge Luiz Recla de Jesus – Presidente da Câmara Municipal de São Mateus, para que apresentasse justificativas no prazo de 05 (cinco) dias.

Devidamente notificado, o responsável apresentou justificativa, Defesa/Justificativa 843/2020-6 (doc. 15) e documentos complementares (docs. 16 a 32).

Ante a documentação apresentada, os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, que se manifestou por meio da Manifestação Técnica de Cautelar 63/2020-1 (doc. 36), opinando pelo indeferimento da medida cautelar em razão da ausência dos requisitos autorizadores.

Seguindo os trâmites regimentais foi proferida a Decisão 1411/2020-7- 2ª Câmara nos termos do voto do relator, pelo indeferimento da medida cautelar, prosseguimento do feito pelo rito ordinário e oitiva das partes.

Devidamente notificado do teor da Decisão 1411/2020-7 – 2ª Câmara, conforme Termo de Notificação 1264/2020-3 (doc. 40), o responsável apresentou sua Defesa/Justificativa 1124/2020-6 (doc. 43) e documentos complementares (docs. 44 a 46).

Posteriormente, o denunciante, por meio da Petição Intercorrente 1097/2020-2 (doc. 49), solicitou a juntada de documentos a fim de elucidar melhor os fatos narrados na

inicial, deferido o pedido pelo relator, a citada petição e os documentos (Peça Complementar 32303/2020-4 – doc. 50), foram juntados aos autos.

Assim, seguindo os trâmites regimentais os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, que se manifestou por meio da Manifestação Técnica 438/2021-2 (doc. 55) opinando pela oitiva do responsável quanto ao teor da nova documentação juntada aos autos.

Por meio da Decisão Monocrática 172/2021-1 (doc. 57) foi determinada a notificação do responsável na forma proposta pelo NPPREV.

Devidamente notificado, por meio do Termo de Notificação 274/2021-3 (doc. 59), o responsável apresentou Defesa/Justificava 509/2021-9 (doc. 62).

Ato contínuo, os autos retornaram ao NPPREV que se manifestou por meio da Instrução Técnica Inicial – ITI 237/2021-2 (doc. 65), opinando pela Notificação do atual Presidente da Câmara para se manifestar quanto ao Incidente de Inconstitucionalidade proposto no item 3.1.1 da citada peça técnica, bem como pela citação dos Srs. Jorge Luiz Recla de Jesus, Carlos Alberto Gomes Alves e Gildevaldo Estevão Bispo, quanto aos indícios de irregularidades dispostos nos itens 4.1 e 4.2 da ITI, ao final, sugeriu ao órgão de Controle Interno do Legislativo de São Mateus:

- Inclusão, como ponto de auditoria interna, a avaliação na concessão e pagamento das verbas indenizatórias aos parlamentares, em cumprimento aos requisitos de valores e qualidade das despesas, da forma exigida nos instrumentos legais que as disciplinaram (Resoluções ns. 01 e 02/2015, 01/2017 e 01/2019);
- Registro analítico das receitas e despesas públicas, em cumprimento aos princípios contábeis da especialização e discriminação, de forma a dar maior visibilidade e transparência, bem como possibilitar o controle social dos gastos públicos, no caso concreto, assim mantendo o registro contábil da despesa pública referente às verbas indenizatórias, quando do encaminhamento destes dados a este Tribunal, no sistema informatizado de prestação de contas – CIDADES - FOLHA.

Ato Contínuo, por meio da Decisão SEGEX 342/2021-6 (doc. 70) foi determinada a citação e notificação dos responsáveis nos termos da ITI 237/2021-2.

Devidamente, citados os Srs. Jorge Luiz Recla de Jesus, Carlos Alberto Gomes Alves e Gildevaldo Estevão Bispo (Termos de Citação 439/2021-7, 440/2021-1 e 441/2021-4, (docs. 72 a 74), respectivamente), apresentaram suas defesas em conjunto, por meio de 03 (três) peças de igual teor, Defesa/Justificativa 1221/2021-3 (doc. 84), Defesa/Justificativa 1220/2021-9 (doc. 106) e Defesa/Justificativa 1219/2021-6 (doc. 128, as quais estavam acompanhadas de documentos, (docs. 85 a 105, 107 a 127 e 129 a 149, respectivamente).

O atual Presidente da Casa de Leis de São Mateus, Sr. Paulo Sérgio dos Santos Fundão, após notificação (Termo de Notificação 1503/2021-3 (doc. 75), encaminhou Resposta a Comunicação 1296/2021-1 (doc. 152).

Ante a documentação apresentada os autos seguiram para o NPPREV que se manifestou por meio da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 432/2022-3 (doc. 155), opinando:

4.1 – Preliminarmente, pelo reconhecimento da constitucionalidade das Resoluções 001/2015, 001/2017 e 001/2019 da Câmara Municipal de São Mateus, conforme argumentação trazida no item 2 desta ITC;

4.2 - No mérito, pelo acolhimento das razões trazidas pelos responsáveis, a fim de considerar improcedente a presente representação, por não restar configuradas as irregularidades apontadas na ITI 237/2021-2, conforme argumentação trazida nos itens 3.1 e 3.2 desta ITC,

Seguindo os trâmites regimentais, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que se manifestou por meio do Parecer 1380/2022-1 (doc. 159), ratificando o entendimento exposto pelo corpo técnico expresso na ITC 432/2022-3.

Por meio da Decisão TC 1633/2022-5-Plenário (doc. 162), a denúncia foi conhecida, bem como, fora rejeitado o incidente de inconstitucionalidade.

É o sucinto relatório, passo a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ADMISSIBILIDADE

A presente Denúncia foi conhecida por meio da Decisão 1633/2022-5-Plenário.

2.2 INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

O Plenário deste Tribunal de Contas, por meio da Decisão 1633/2022-5, rejeitou o incidente de inconstitucionalidade suscitado tendo em vista que não é inconstitucional a fixação de verba indenizatória por meio de resolução legislativa, vejamos:

Decisão 1633/2022-5-Plenário

[...]

Inicialmente cumpre esclarecer que as Resoluções nº. 001/2015¹, 001/2017² e 001/2019³ instituem a verba indenizatória do exercício, dispõe acerca das formalidades para sua concessão e dão outras providências.

Acerca do tema “verba indenizatória ou não remuneratória”, conforme salienta o corpo técnico, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, no artigo 37, §11, determina que para efeito dos limites remuneratórios **não serão computadas as parcelas de caráter indenizatória**, *in verbis*:

Art. 37 [...]

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o **inciso XI** do caput deste artigo, **as parcelas de caráter indenizatório** previstas em lei. (g.n)

Dessa forma, ainda de acordo com entendimento técnico, a verba indenizatória não está compreendida nos limites remuneratórios expressos no inciso XI do artigo 37 da CRFB/1988, e por conseguinte, não se aplica a ela a exigência de “lei específica” imposta pelo inciso X do aludido artigo da CRFB/1988, vejamos:

Art. 37. [...]

¹Resolução nº. 001/2015, disponível em: <https://sapl.saomateus.es.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/5206/001.pdf> Acesso em: 18/04/2022 às 15h30min

²Resolução nº. 001/2017, disponível em: <https://sapl.saomateus.es.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/105/resolu-o-n-001-2017-verba-indenizat-ria.pdf> Acesso em: 18/04/2022 às 15h33min

³Resolução nº. 001/2019, disponível em: https://sapl.saomateus.es.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/4780/resolucao_001-2019.pdf Acesso em: 18/04/2022 às 15h37min.

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e **o subsídio** dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos **e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza**, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Importante registrar que conforme preceitua o artigo 39, §4º⁴ da CRFB/1988 os detentores de mandatos eletivos serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em **parcela única vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Logo, em virtude da verba indenizatória não possuir natureza remuneratória, não há infringência ao que determina o art. 37, caput, e inciso X e § 11, da Constituição Federal.

Além disso, conforme salientaram os responsáveis a Lei Orgânica do Município de São Mateus preconiza que as resoluções serão editadas quando a matéria versar sobre tema de competência exclusiva da Casa Legislativa do referido município, definindo que as leis serão elaboradas apenas quando os da Câmara exigirem sanção do Prefeito, vejamos:

⁴ Art. 39. (...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, **vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Art. 49. O Processo Legislativo compreende a elaboração de:

I - leis, quando expresserem atos da Câmara que exijam sanção do Prefeito;

II - **resoluções**, em se tratando de **atos de competência exclusiva da Câmara. (g.n)**

Nesse mesmo contexto, a Carta Magna de 1988, determina nos artigos 48, 51 e 52, que compete privativamente à casa legislativa dispor sobre sua organização, funcionamento e iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, dispensada a sanção do Presidente da República, *in verbis*:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, **não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52**, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (g.n.)

(...)

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Portanto, a Lei Orgânica do Município de São Mateus está em consonância com o texto Constitucional, inexistindo inconstitucionalidade na fixação de verba indenizatória por meio de resolução.

Ademais, registra-se que a Assembleia Legislativa deste Estado do Espírito Santo - ALES, instituiu verbas indenizatórias por meio de resoluções, a

exemplo da Resolução nº. 5.417/2018⁵ da ALES, que dispõe sobre a concessão de auxílio financeiro, e auxílio creche.

Assim, por todo exposto, corroborando entendimento técnico e ministerial, entendo que não há inconstitucionalidade nas Resoluções nº. 001/2015, 001/2017 e 001/2019, editadas pela Câmara Municipal de São Mateus.

Nestes termos acompanhando o entendimento da Área Técnica, VOTO por rejeitar o incidente suscitado tendo vista que não é inconstitucional a fixação de verba indenizatória por meio de resolução legislativa

Após a votação do incidente em sede de preliminar, remetam-se os autos a 2ª Câmara para prosseguimento do feito.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

DECISÃO TC 1633/2022-5

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **CONHECER** da presente Representação, com fulcro no art. 94, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012;
2. **REJEITAR** o incidente suscitado tendo vista que não é inconstitucional a fixação de verba indenizatória por meio de resolução legislativa.
3. Após a votação do incidente em sede de preliminar, **REMETER** os autos a 2ª Câmara para prosseguimento do feito.

Assim, passa-se à análise do mérito.

2.3 MÉRITO

⁵ Resolução nº. 5.417/2018, disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/RES54172018.html> Acesso em: 18/04/2022 às 15h45min

A equipe técnica apontou como irregular o “pagamento de verba indenizatória com base em ato inconstitucional” e a “ausência de previsão orçamentária e impacto orçamentário financeiro”, os quais passa-se a discorrer:

2.3.1 PAGAMENTO DE VERBA INDENIZATÓRIA COM BASE EM ATO INCONSTITUCIONAL

Base legal: art. 37, inciso X, caput, e inciso X e § 11, ambos da CRF/88, e art. 25, inciso III, da Lei Orgânica do Município de São Mateus.

Identificação: Jorge Luiz Recla de Jesus – presidente da Câmara Municipal de São Mateus no biênio de 2019/2020;

Conduta: Pagar verba indenizatória parlamentar com base em Resolução;

Nexo causal: Ao pagar verba indenizatória parlamentar com base em Resolução, infringiu preceito constitucional, que obriga para tanto, previsão em Lei Ordinária – lei em sentido estrito;

Identificação: Carlos Alberto Gomes Alves - presidente da Câmara Municipal de São Mateus no biênio de 2017/2018;

Conduta: Pagar verba indenizatória parlamentar com base em Resolução;

Nexo causal: Ao pagar verba indenizatória parlamentar com base em Resolução, infringiu preceito constitucional, que obriga para tanto, previsão em Lei Ordinária – lei em sentido estrito;

Identificação: Gildevaldo Estevão Bispo – presidente da Câmara Municipal de São Mateus no biênio de 2015/2016;

Conduta: Pagar verba indenizatória parlamentar com base em Resolução;

Nexo causal: Ao pagar verba indenizatória parlamentar com base em Resolução, infringiu preceito constitucional, que obriga para tanto, previsão em Lei Ordinária – lei em sentido estrito;

A Instrução Técnica Inicial – ITI 237/2021-2 apontou como irregular o fato da Câmara Municipal de São Mateus, através das Resoluções ns. 001/2015, 002/2015, 001/2017 e 001/2019, ter autorizado aos edis o recebimento de verbas indenizatórias para realização de gastos extras diversos, no escopo de promover o custeio de atividades parlamentares exercidas pelos vereadores, em infringência ao texto constitucional, que obriga a fixação da remuneração e respectivas verbas indenizatórias dos servidores e agentes políticos com base em lei ordinária (lei em sentido estrito), como dispõe o art. 37, inciso X, § 11, da CRF/88.

Já na análise conclusiva o Corpo Técnico se posicionou por afastar a irregularidade, tendo em vista sua proposição de rejeitar o incidente de inconstitucionalidade.

O Ministério Público de Contas, posiciona-se no mesmo sentido.

Pois bem.

A presente irregularidade é fundada na premissa de que o ato que concedeu o pagamento de verba indenizatória seria inconstitucional, ou seja, segundo o corpo técnico, na análise inicial, a autorização para pagamento de verba indenizatória somente poderia se dar por meio de Lei Ordinária e não Resolução como foi o caso.

Entretanto, por meio da Decisão 1633/2022-5-Plenário, esta Corte entendeu que tal pagamento poderia ser autorizado por resolução legislativa que tem força de lei, vejamos:

DECISÃO TC 1633/2022-5

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **CONHECER** da presente Representação, com fulcro no art. 94, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012;
2. **REJEITAR** o incidente suscitado tendo vista que não é inconstitucional a fixação de verba indenizatória por meio de resolução legislativa.
3. Após a votação do incidente em sede de preliminar, **REMETER** os autos a 2ª Câmara para prosseguimento do feito.

Dessa forma, considera-se regular o pagamento de verba indenizatória com base em Resolução Legislativa.

2.3.2 AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

Base legal: art. 16, incisos I e II, e §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal

Identificação: Jorge Luiz Recla de Jesus – presidente da Câmara Municipal de São Mateus no biênio de 2019/2020;

Conduta: Apresentar projeto de resolução criando verba indenizatória parlamentar, em sua gestão frente à Câmara Municipal de São Mateus, **promovendo ação governamental de aumento de despesa**, sem a necessária estimativa de impacto orçamentário-financeiro, adequação orçamentária à LOA e compatibilidade com a LDO e o PPA;

Nexo causal: Ao apresentar projeto de resolução criando verba indenizatória parlamentar, promoveu aumento de despesa sem a necessária indicação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, adequação orçamentária à LOA e compatibilidade com a LDO e o PPA, infringiu preceito da LRF;

Identificação: Carlos Alberto Gomes Alves - presidente da Câmara Municipal de São Mateus no biênio de 2017/2018;

Conduta: Apresentar projeto de resolução criando verba indenizatória parlamentar, em sua gestão frente à Câmara Municipal de São Mateus, promovendo ação governamental de aumento de despesa, sem a necessária estimativa de impacto orçamentário-financeiro, adequação orçamentária à LOA e compatibilidade com a LDO e o PPA;

Nexo causal: Ao apresentar projeto de resolução criando verba indenizatória parlamentar promoveu aumento de despesa sem a necessária indicação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, adequação orçamentária à LOA e compatibilidade com a LDO e o PPA, infringiu preceito da LRF.

Identificação: Gildevaldo Estevão Bispo – presidente da Câmara Municipal de São Mateus no biênio de 2015/2016;

Conduta: Apresentar projeto de resolução criando verba indenizatória parlamentar, em sua gestão frente à Câmara Municipal de São Mateus, promovendo ação governamental de aumento de despesa, sem a necessária estimativa de impacto orçamentário-financeiro, adequação orçamentária à LOA e compatibilidade com a LDO e o PPA;

Nexo causal: Ao apresentar projeto de resolução criando verba indenizatória parlamentar, promoveu aumento de despesa sem a necessária indicação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, adequação orçamentária à LOA e compatibilidade com a LDO e o PPA, infringiu preceito da LRF.

De acordo com o Corpo Técnico na Instrução Técnica Inicial, não foi realizada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com adequação orçamentárias à LOA e compatibilidade com a LDO e o PPA, infringindo, portanto, ao que determina o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Em suas justificativas, os responsáveis, aduziram que:

- No ano de 2016, consta da Lei nº 1.590/2016, que “Estima e Fixa a Receita para o Exercício Financeiro de 2017 e dá outras providências”, a previsão orçamentária para cobrir as despesas alusiva ao pagamento das verbas indenizatórias do exercício parlamentar de 2017;
- Em 31/02/2017, após estudo de Recomendações do MPE-ES à Resolução 001/2015, a Câmara Municipal de São Mateus apresentou Projeto de Resolução 001/2017, que Dispõe sobre as Verbas Indenizatórias do Exercício Parlamentar e dá outras providências”, adequando às recomendações, o que foi aprovação em Turno Único por unanimidade dos Vereadores, a Mesa Diretora do Biênio 2017/2018, promulgou Resolução nº 001/2017;
- No ano de 2017, consta da Lei nº 1.647/2017, que “Estima e Fixa a Receita para o Exercício Financeiro de 2018 e dá outras providências”, a previsão orçamentária para cobrir as despesas alusiva ao pagamento das verbas indenizatórias do exercício parlamentar de 2018;
- No ano de 2018, consta da Lei nº 1.736/2018, que “Estima e Fixa a Receita para o Exercício Financeiro de 2019 e dá outras providências”, a previsão orçamentária para

cobrir as despesas alusiva ao pagamento das verbas indenizatórias do exercício parlamentar de 2019;

- Em 17/09/2019, observando a necessidade de inserir novas regras à Resolução 001/2017, a CMSM/ES apresenta Projeto de Resolução 002/2019, que “ Altera o Art. 1º, o Parágrafo 3º do Art. 2º, inciso II do Art. 3º, inciso IV do Art. 4º, inciso VI do Art. 5º e Parágrafo 7º, da Resolução 001/2017 que Dispõe sobre as Verbas Indenizatórias do Exercício Parlamentar e dá outras providências”, que após aprovado por unanimidade, foi promulgado pela Mesa Diretora do Biênio 2019/2020, advindo assim a Resolução 001/2019 a qual se encontra vigente até a presente data.

- No ano de 2019, consta da Lei nº 1.797/2019, que “Estima e Fixa a Receita para o Exercício Financeiro de 2020 e dá outras providencias”, a previsão orçamentária para cobrir as despesas alusiva ao pagamento das verbas indenizatórias do exercício parlamentar de 2020.

Diante do debatido no Item 4.2, é de uma clareza extrema que a Casa de Leis de São Mateus sempre observou a existência de previsão orçamentaria, seguido de seus impactos orçamentários, em cumprimento ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como, sempre se ateuve atenta à legislação do ato concessório, cumprindo assim o seu dever primeiro que é instituído pela Carta Magna de 1988 que é “LEGISLAR”.

Após análise das justificativas apresentadas a equipe técnica na análise conclusiva opinou pelo afastamento da irregularidade tendo em vista que as verbas dispostas nas resoluções aqui debatidas não poderiam ser tidas como criação de ação governamental, pois disciplinam, apenas, a forma de pagamento de determinadas atividades administrativas da Câmara Municipal, não tendo a referida verba indenizatória alterado a despesa total do órgão, que já contava com o recurso financeiro para este fim.

Destaca ainda, o corpo técnico, que o artigo 11 da Resolução 001/2015, 001/2017 e 001/2019, da Câmara Municipal de São Mateus, determina que as despesas relacionadas ao pagamento das verbas indenizatórias correrão por conta das dotações orçamentárias próprias e específicas, alocadas ao orçamento da Câmara, observadas as normas da legislação financeira quanto aos créditos necessários.

Pois bem.

Inicialmente cumpre esclarecer que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique no aumento de despesas no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. **AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. **A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade.** Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. **A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.** 4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento. 5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, **com efeitos ex nunc.** (STF - ADI: 6118 RR, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/10/2021)

O STF, posicionou-se também no mesmo sentido, no julgamento da **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662**, no julgamento desta ação a Suprema Corte entendeu pela necessidade de demonstração prévia da fonte de custeio e da estimativa de impacto orçamentário financeiro, pelo legislador, ao editar ato normativo que importe na criação, majoração e extensão de benefícios de prestação continuada de seguridade social, conforme se transcreve abaixo:

ORIGEM: 00887205320201000000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
(...)

DECISÃO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Presidente da República, contra o Projeto de Lei do Senado 55 de 1996, na parte em que altera o art. 20, § 3º, da Lei 8.742, de 1993 (LOAS).

O requerente alega descumprimento dos seguintes preceitos fundamentais: art. 1º, caput, art. 2º, art. 5º, LIV e § 2º, art. 37, art. 195, § 5º, todos da Constituição Federal, e arts. 107 a 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Informa que o Projeto de Lei do Senado 55 de 1996 tramitou por mais de 20 anos no Congresso Nacional. Afirma que, em 15.5.2018, a matéria foi aprovada na Câmara e voltou ao Senado com proposta de substitutivo (SDC 6/2018). Em 27.11.2019, o substitutivo foi rejeitado em deliberação plenária, tendo sido aprovada a proposta de alteração do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 no dia seguinte. Em 9.12.2019, o projeto foi encaminhado para sanção presidencial, tendo recebido veto total em 20.12.2019. Remetido ao Congresso Nacional, o veto foi rejeitado na sessão plenária de 11.3.2020.

Sustenta que o processo legislativo em questão foi concluído sem a devida deliberação sobre os impactos orçamentários e financeiros, conforme constou da justificativa ao veto, elaborada pelo Ministério da Economia e pela Secretaria-Geral da Presidência:

“A propositura legislativa, ao elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada - BPC, de de salário mínimo, cria despesas obrigatórias ao Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, violando assim as regras do art. 113 do ADCT, bem como dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei 13.707, de 2018)”.

Inferre que a aprovação do projeto de lei sem a previsão dos impactos financeiros e orçamentários, além de violar o princípio democrático republicano do devido processo legal e do endividamento sustentável, descumpriu a norma qualificada do artigo 195, § 5º, da CF e o novo regime fiscal da União, estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016 (art. 113 do ADCT). Segundo aduz, a aprovação de norma que cria benefício em desacordo com o novo regime fiscal da União, sem observância do previsto no art. 195, § 5º, da CF, contraria o direito fundamental à boa governança.

Aponta que a crescente emergência sanitária e econômica que se desenha com a expansão da contaminação pelo coronavírus representa fator a mais a determinar o cuidado na criação de novas despesas, nos seguintes termos:

“Ademais, considerando que a boa governança da política pública relativa ao Benefício de Prestação Continuada integra o direito fundamental da sociedade brasileira – desta e das futuras gerações –, há que se reconhecer o dever fundamental dos Poderes Públicos de observar as limitações impostas pela realidade orçamentária, máxime no contexto atual, em que a expectativa de superação de um ciclo negativo da economia se depara agora com o desafio da pandemia mundial referente ao novo coronavírus (COVID-19)”.

(...)

1. Da conversão da ADPF em ADI

Inicialmente, defiro o pedido de aditamento à inicial, formulado pela Presidência da República, e recebo a presente ADPF como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade da nova redação dada ao artigo 20, § 3º, da Lei 8.742/1993, resultante da aprovação do PSL 55/1996 pelo Congresso Nacional, com base, essencialmente, em dois fundamentos: aumento de despesa sem indicação da respectiva fonte de custeio (art. 195, § 5º, CF) e omissão quanto aos respectivos impactos orçamentários e financeiros (art. 113 do ADCT).

(...)

3.2. Eficácia constitucional das leis reforçadas

A regra de indicação da respectiva fonte de custeio prevista em sede constitucional (art. 195, § 5º) é complementada por dispositivos da legislação infraconstitucional que explicitam a sua incidência às hipóteses de majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), nos seus artigos 17 e 24, dispõe respectivamente que os atos normativos que fixem aos entes públicos a obrigação legal de execução de benefícios de prestação continuada em geral e de benefícios ou serviços relativos à seguridade social devem ser acompanhados da demonstração da origem da fonte de custeio. Transcrevem-se os dispositivos:

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.

(...) **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.**

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

Na mesma linha, o art. 144 da Lei de Diretrizes Orçamentárias fixa que as proposições legislativas que implicarem aumento de despesa da União deverão apresentar estimativas de efeitos nos dois exercícios fiscais subsequentes e deverão demonstrar a correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira. Confira-se o dispositivo:

Art. 114. **As proposições legislativas e as suas emendas**, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, **deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes**, detalhando a memória de cálculo respectiva e **correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira**, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

As pontes de diálogo normativo estabelecidas entre a regra do art. 195, § 5º, da CF e as disposições da LRF e a da LDO impõem a necessidade de se fiscalizar *in abstracto* a atuação do legislador ordinário a partir do parâmetro de compatibilidade da inovação legislativa com o plexo normativo estruturado.

Nesse aspecto, as relações estabelecidas entre o texto constitucional e as legislações financeiras amoldam-se com precisão ao chamado fenômeno da Leis Reforçadas, desvendado na doutrina constitucional portuguesa por **Carlos Blanco de Moraes** que, ao se referir à existência de uma relação de ordenação legal pressuposta, implícita ou explicitamente na Constituição, aduz que:

“As leis reforçadas pontificam num momento em que os ordenamentos unitários complexos são confrontados com uma irrupção poliédrica de actos legislativos, diferenciados entre si, na forma, na hierarquia, na força e na função, e cujas colisões recíprocas não são isentas de problematidade quanto à correspondente solução jurídica, à luz dos princípios dogmáticos clássicos da estruturação normativa” (MORAIS, Carlos Blanco de. **As leis reforçadas**: as leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos. Coimbra Editora, 1998, p. 21).

(...)

Na literatura pátria, a subsunção do fenômeno das Leis Reforçadas ao campo da legislação financeira e orçamentária foi explorada com profundidade em monografia de lavra do **Ministro Weder de Oliveira**. Ao se referir ao poder paramétrico material das leis financeiras brasileiras, o autor aduz que tal critério abrange (i) as leis que regulam o modo de produção de outras leis e estabelecem os respectivos parâmetros materiais, funcionando como lei-quadro ou de lei de enquadramento de outras leis, sendo exemplos mais notórios a lei de enquadramento orçamental; (ii) as leis erguidas pela Constituição a leis-parâmetro de outras leis e (iii) as chamadas leis-travão que, por força da Constituição, constituem limite material para as demais que não podem dispor contra elas. (OLIVEIRA, Weder de. **Lei de Diretrizes Orçamentárias**: Gênese, Funcionalidade e Constitucionalidade Retomando as Origens. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017, p. 327.).

Em artigo que aborda mais especificamente o tema da ampliação do benefício de prestação continuada previsto no art. 203, inciso V, da CF, o autor defende que a norma impugnada nesta ADI deve ter a sua

constitucionalidade avaliada levando-se em conta os art. 17 da LRF e o art. 114 da LDO:

O projeto de lei aumenta e cria despesa obrigatória, ao ampliar o número de pessoas habilitadas a receber o BPC. Sujeita-se, portanto, ao exame de compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar, e com a lei de diretrizes orçamentárias, lei ordinária, ambas leis reforçadas .

A discussão tradicional sobre conflito entre lei ordinária e lei complementar se dá em torno da tese da inconstitucionalidade por invasão de competência. Pouco se debate sobre a legalidade de uma lei em face de outra. Para parte da doutrina, talvez a maior parte, essa tese seria contraditória e insustentável, pois uma lei pode ser inconstitucional, mas não ilegal. Não é bem assim.

Casos como o do BPC não se resolvem pelo critério da competência, porque disso não se trata. O ponto é examinar se a lei não conflita com outras leis, com as quais deva ser compatível, e não se invadiu a competência reservada a outra . (OLIVEIRA, Weder De. Caso BPC e a legalidade leis. Potal Jota de 23.03.2020).

Com efeito, os citados arts. 17 e 24 da LRF e art. 114 da LDO explicitam e complementam a regra prevista no art. 195, § 5º, do texto constitucional, ao esmiuçarem os limites materiais para atuação do legislador na majoração ou ampliação de benefícios continuados de assistência social.

A partir de uma leitura sistemática dessas normas, tem-se que a efetivação de despesas relacionadas a esses benefícios requer (a) demonstração da origem dos recursos para o seu custeio total; (b) instituição da despasse com a estimativa trienal do seu impacto; (c) demonstração de que o ato normativo não afetará as metas de resultados fiscais e (d) demonstração de que seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes serão compensados pelo auto permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro** . 8ª Ed. São Paulo, Editora JusPODIVUM, 2019, p. 531).

A jurisprudência do STF é uníssona em reconhecer a constitucionalidade dos requisitos de majoração de benefícios de assistência social contemplados nos arts. 17 e 24 da LRF.

No julgamento da Medida Cautelar na ADI 2.238, de relatoria do eminente Min. Ilmar Galvão, em que se discutia se as limitações legislativas à majoração de benefícios continuados seriam aplicados ao benefícios de assistência social, o Plenário da Corte concluiu que “as exigências do art. 17, da LRF, são constitucionais, daí não sofrer nenhuma mácula o dispositivo que determina sejam atendidas essas exigências para a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço relativo à seguridade social”. (ADI 2.238 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, Dje 12.09.2008).

Cumprе salientar que, no ano de 2019, o STF iniciou o julgamento do mérito da referida ADI 2.238, sob a atual relatoria do eminente Min. Alexandre de Moraes. A despeito da suspensão do julgamento, já se contam 10 (dez) votos favoráveis à constitucionalidade dos arts. 17 e 24 da LRF, de modo que, até o momento, o Tribunal chancela com clareza a **necessidade de demonstração prévia da fonte de custeio e da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, pelo legislador, ao editar ato normativo que importe na criação, majoração e extensão de benefícios de prestação continuada de seguridade social.** (g.n.)

Conforme destacado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes em decisão recente na ADPF 6357-MC, ao votar pela constitucionalidade dos art. 17 e 24 da LRF no julgamento de mérito da ADI 2.238, o eminente Ministro ressaltou que **os arts. 17 e 24 da LRF concretizam um princípio**

de prudência fiscal para as despesas obrigatórias, de modo geral, e ações de seguridade social, de modo específico. Especificamente em relação à necessidade de demonstração da fonte de custeio nas leis que criam ou majoram benefícios de prestação continuada, o eminente relator assentou ainda que:

O art. 17 representa um dos capítulos normativos que melhor formula a ideia de equilíbrio intertemporal, sobre o qual se assenta a base da LRF, pois não é possível, nem razoável, que a sociedade precise arcar com novos gastos orçamentários, sem custo demonstrado ou estimado, sem estudo de repercussão econômico-financeira, baseados somente em propostas legislativas indefinidas, porém geradoras de despesas continuadas e descontroladas.

A antecipação para o processo legislativo, da necessidade de compensação fiscal de despesas obrigatórias continuadas surgiu como um aprimoramento deliberativo da responsabilidade democrática, significando verdadeiro e necessário amadurecimento fiscal do Estado, que postula a superação da cultura do oportunismo político, da inconsequência, do desaviso e do improvisado nas Finanças Públicas, todos fomentadores da complacência ou mesmo do descalabro fiscal.

O reconhecimento da constitucionalidade dos artigos 14; 17 e 24 da LRF – e essa conclusão é inteiramente aplicável aos artigos 16 da LRF e 114, caput, in fine e § 14 da LDO/2020 – significa que a responsabilidade fiscal é um conceito indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas, principalmente, para garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados sem solução de continuidade, de forma a atender às justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários e evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos (ADI 6.357, Rel. Min. Alcxandre de Moraes, Decisão Monocrática de 29.03.2020).

No caso do projeto de lei impugnado nesta ADI, o descumprimento das condições previstas nos arts. 17 e 24 foi asseverado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em sede de representação formulada pelo Secretário Executivo do Ministério da Economia em face do Projeto de Lei n. 55, de 1996 (PL n. 3055, de 1997 – Câmara dos Deputados).

Como destacado em Despacho do Ministro Bruno Dantas de 24.03.2020, a alteração legal que visava a ampliar o benefício do BCP “apresenta o potencial de implicar elevado aumento dos gastos com benefício assistencial sem que os requisitos orçamentários e fiscais previstos no ordenamento vigente tenham sido devidamente atendidos” (eDoc 41). Com base nesse fundamento, o Ministro do TCU deferiu medida cautelar para suspender a aplicação da norma, determinando que somente se concedesse os benefícios aprovados pelo Projeto de Lei do Senado 55, de 1996 (PL 3.055, de 1997 – Câmara dos Deputados) quando sobreviesse a implementação de todas as condições previstas no art. 195, § 5º, da Constituição Federal.

Ainda nos termos da referida decisão, consignou-se que a jurisprudência do TCU tem assentado que **medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira** e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, tendo em vista que, não obstante existentes com a promulgação e presumidamente válidas, **não entram no plano da eficácia**, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO.

Ressalta-se ainda que a não observância dos requisitos de demonstração de custeio pela norma impugnada nesta ADI foi igualmente reconhecida pelo próprio Plenário do TCU. Todavia, em razão de fato superveniente –

qual seja, o encaminhamento de expediente pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia, no qual foram informadas tratativas entre as lideranças daquela casa legislativa para construir uma alternativa para a revisão do critério aplicável ao BPC – o TCU deliberou por sobrestar por 15 (quinze) dias a apreciação da representação, com a suspensão dos efeitos da medida cautelar adotada pelo relator.

Aqui, entendo que ainda precisaremos nos debruçar mais sobre a matéria e desenvolver uma base doutrinária e jurisprudencial mais efetiva, de compatibilização das normas constitucionais relativas às finanças públicas e seu equilíbrio orçamentário e fiscal.

A inobservância ao disposto no art. 195, § 5º, da CF seria suficiente para determinar a declaração de nulidade da norma ou seria apenas uma causa suspensiva de sua eficácia? A mesma dúvida tenho em relação ao artigo 113 do ADCT, especialmente em razão da exceção trazida pelo art. 114 do ADCT para a tramitação de Medidas Provisórias. Talvez tais normas não sejam inválidas, mas tenham, apenas, seu plano de eficácia atingido pela inobservância das normas do art. 195, § 5º, da CF e art. 113 do ADCT.

Parece-me, pelo menos neste juízo preliminar, que o art. 17, § 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal poderia nos dar uma resposta alternativa. Diz o art. 17:

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato 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 art. 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”.

Assim, a mim parece que as legislações que aumentarem despesas, deixando de observar as previsões constitucionais de indicação de fonte de custeio total, ou não forem acompanhadas do estudo de impacto orçamentário e fiscal, poderão ter sua eficácia suspensa até que o legislador supra a omissão, de modo a viabilizar sua execução.

Assim, em um juízo de cognição sumária, no caso dos autos, verificado o descumprimento do disposto no art. 195, § 5º, da CF, dos arts. 17 e 24 da LRF e do art. 114 da LRF, entendo que a eficácia da norma impugnada deva ser suspensa enquanto não houver a indicação da fonte de custeio.

(...)

6. Dispositivo

Ante o exposto, defiro o aditamento à petição inicial e recebo a presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade.

Concedo, em parte, a medida cautelar postulada, *ad referendum* do Plenário, apenas para **suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020**, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, § 5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO.

(...)

Observa-se dos julgados acima, que as normas apreciadas tinham como objetivo a criação de ações governamentais que acarretariam aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, e por este motivo se faz necessário demonstrar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, na forma disposta no artigo 16, inciso I, da LRF.

Seguindo esta linha a equipe técnica, verificou o que está compreendido dentro da expressão “ação governamental”. Sobre o tema, foi destacado o Parecer/PCA nº. 225/2020, proferido pela Procuradoria Geral do Estado – PGE proferiu Parecer/PCA nº. 225/2020, onde foi concluído que o termo “ação governamental” disposto no caput do artigo 16 da LRF não se refere a qualquer despesa administrativa, mas, sim, a uma ação projeto viabilizadora de um programa decorrente da atividade de planejamento governamental, que deverá ser previsto no Plano Plurianual, ou seja, refere-se, portanto, a despesa de capital ou programa de duração continuada. A PGE discorreu ainda que as despesas correntes, como o custeio, não se enquadram no tipo de despesa que disposta no artigo 16 da LRF.

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.

Válida a transcrição do aludido dispositivo:

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.

O conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, foi definido por WEDER DE OLIVEIRA, nos seguintes termos:

“É a despesa decorrente de lei ou medida provisória que atribui direitos aos que atendem 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.”⁶

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.** Vejamos o disposto no art. 113 ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que **crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e 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 Federal⁷, 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

⁶ CURSO DE RESPONSABILIDADE FISCAL DIREITO, ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS VOLUME I. página 94.

⁷ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET11_2017.pdf

despesa de caráter continuado. Por esta razão é pertinente recomendar aos gestores que observem este regramento.

De toda sorte, **no caso em tela, por ter sido o processo instruído com base legal no artigo 16 da LRF, deve-se considerar o referido dispositivo para fins de análise, primando pela preservação do contraditório e da ampla defesa, bem como pela celeridade processual.**

Diante disto, como exposto pelo corpo técnico, ao se verificar o que está compreendido dentro da expressão “ação governamental”, conclui-se que a despesas em análise não se adequam àquele conceito.

Destaca-se, que o artigo 11 da Resolução 001/2015, 001/2017 e 001/2019, da Câmara Municipal de São Mateus, determina que as despesas relacionadas ao pagamento das verbas indenizatórias *correrão por conta das dotações orçamentárias próprias e específicas, alocadas ao orçamento da Câmara, observadas as normas da legislação financeira quanto aos créditos necessários.*

Assim, por todo exposto, e corroborando entendimento técnico e ministerial entendo que a irregularidade deve ser afastada e VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. ACORDÃO TC-898/2022:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1. CONHECER da presente Representação, com fulcro no art. 94, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012;

1.2. CONSIDERAR IMPROCEDENTE a Denúncia, no mérito, nos termos do art. 95, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012;

1.3. RECOMENDAR ao atual Gestor que observe as exigências estabelecidas no art. 17 da LRF e art. 113 (ADCT), EC 95/2016, ao criar ou alterar despesa obrigatória, ainda que não seja de caráter continuado;

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados, em especial ao Denunciante;

1.5. ARQUIVAR os autos após os trâmites regimentais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 22/07/2022 – 29ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões