

P A R E C E R

Nº 1381/2026¹

- SM – Servidor Público. Inadequação da Lei Complementar. Análise de Projeto de Estatuto dos Servidores Públicos Municipais. Obrigatoriedade da estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita parecer sobre PLC (M) 5/2026, que dispõe sobre o novo Estatuto dos Servidores Públicos Municipais.

A Consulta segue documentada.

RESPOSTA:

Preliminarmente, cumpre registrar que foge do escopo do Projeto Associação a elaboração de um parecer jurídico com comentários individualizados sobre um PL com 270 artigos. Contudo, se houver dúvida pontual pode ser solicitado um novo parecer ou se a Consulente desejar pode contar com a assessoria do IBAM por meio de contratação de projeto específico.

O PLC trata do regime jurídico e da remuneração dos servidores públicos municipais, matéria cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o princípio da simetria com o art. 61,

¹PARECER SOLICITADO POR ALMERY LILIAN MORAES LOPES, DIRETORA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (SANTA TERESA-ES)



Autenticar documento em <https://spl.camarasantateresa.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 31003200300039003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

§ 1º, II, "c", da CRFB/88. A propositura, portanto, cumpre o requisito formal de iniciativa, não apresentando vício de inconstitucionalidade formal.

Quanto à forma da lei, as matérias referentes a servidores públicos não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Sobre o tema, é pertinente colacionar a decisão do Eg. STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II - A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí. (STF - Tribunal Pleno. ADI 2872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU, Rel. p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI).

Sobre a questão da possibilidade da ampliação das hipóteses de reserva de lei complementar no âmbito dos demais entes federativos para



além daquelas previstas expressamente na Carta Magna e de reprodução obrigatória, cumpre transcrever as lições do professor Pedro Lenza:

É possível a exigência de lei complementar em matérias que a Constituição Federal não prescreveu? Ou, ainda: o poder constituinte derivado decorrente estadual poderia inovar além das hipóteses previstas na CF/88 em relação à exigência de lei complementar para regulamentar a Constituição?

Conforme estabeleceu o Pleno do STF, "a criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro".

Conforme vimos, "a aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira - plural e dinâmica por excelência - e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva".

Apesar da inexistência de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária (STF, RE 509.300 AgR-EDv), conforme já explicamos, deve ser reconhecido o inegável processo legislativo qualificado da lei complementar, qual seja, previsão expressa e formal de suas hipóteses na Constituição Federal (ADI 789) e necessidade de maioria absoluta para sua aprovação (art. 69, CF/88).



Sendo assim, "a ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais - como é o quórum qualificado - para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares" (ADI 5.003, Pleno, j. 05.12.2019, DJE de 19.12.2019. Nesse sentido da violação ao princípio da simetria ao se ampliarem as hipóteses de lei complementar, cf. ADI 2.872, Pleno, 1.º.08.2011). (In: LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado®. 25 ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2021, p. 970-971)

Assim, as leis que dispõem sobre servidores são leis ordinárias e não leis complementares por natureza. No caso, isso fica ainda mais flagrante porque no art. 270 verificamos que o PLC visa alterar a Lei (M) 1.800/2007, suas alterações posteriores, e a Lei (M) 1.367/2001.

Ainda no mérito, existem diversos artigos com previsões que se referem a matérias estranhas ao Estatuto dos Servidores, como, p. ex., os arts. 247 a 250 (que dispõem sobre contratação temporária) e o art. 266 (que dispõe sobre atribuições da PGM).

Quanto à instrução do PL, temos que a Carta Magna, ao menos desde a EC 95/2016, passou a determinar a obrigatoriedade da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro em proposituras que criem ou alterem despesas ou configurem renúncia de receita. Confira-se:

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. (Artigo acrescentado pela EC n. 95, de 15.12.2016).

Sobre o tema, Azor Lopes da Silva Junior registra que:

Não fica vedada a criação ou alteração de despesa obrigatória, nem mesmo a renúncia de receita que, apesar de não implicar gasto do poder público, altera igualmente o equilíbrio do saldo primário. O que se impõe é que qualquer uma dessas medidas deva ser justificada pela estimativa de seu impacto nas contas públicas. Observe-se que aqui se fala de "proposições legislativas" e não de outras modalidades normativas tal como são os decretos do Executivo, autorizados pelo art. 153 da CF ("§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V"), que também podem gerar o desequilíbrio das contas públicas, sem que deles aqui se exija estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Assim, como bem pontuado pelos Advogados Cláudio Pereira de Souza Neto, Ademar Borges de Souza Filho, Guilherme Chamum Aguiar e Beatriz Veríssimo de Sena na ADI n. 5.658/DF, a questão que não ficou bem definida neste dispositivo constitucional transitório é a relativa aos decretos do Executivo que alterem alíquotas de tributos de natureza extrafiscal, também chamadas de "normas tributárias indutoras" ("emprego dos instrumentos tributários com objetivos não fiscais, mas econômicos, ou seja, para finalidades não financeiras, mas regulatórias dos comportamentos sociais em matéria econômica, social e política", BOTTALLO, Eduardo Domingos. Fundamentos do IPI. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002); também merecem referência o problema jurídico e a conclusão apresentados por Celso de Barros Correia Neto ("Novo regime fiscal ampliou controle judicial dos benefícios fiscais").



Revista Consultor Jurídico, 16 de março de 2019): "É que, diante do novo parâmetro constitucional, o que antes era tomado apenas como uma causa de arquivamento da proposição legislativa, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade insuscetível de convalidação. Inaugurou-se, dessa forma, um novo espaço para o controle judicial de constitucionalidade dos benefícios fiscais no Brasil. [...] Ainda é cedo para avaliar todos os impactos da mudança empreendida pelo novo regime fiscal no controle judicial das renúncias de receita tributária. O que já se pode afirmar é que o art. 113 do ADCT parece ter aberto um novo espaço de apreciação judicial dos benefícios fiscais e, muito provavelmente, ampliará também o número de demandas que assomam a corte com esse objeto. Resta ao tribunal decidir quão profunda será intervenção judicial nesse tema, até hoje relegado ao campo da discricionariedade política". (In: Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo / Adriana Zawada Melo ... [et al.]; organizador Costa Machado ; coordenadora Anna Candida da Cunha Ferraz. - 14. ed. - Barueri [SP]: Manole, 2024, p. 1547).

Instado a se manifestar sobre o tema, o Eg. STF já decidiu que:

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 n.º 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 - Tribunal Pleno. ADI 6118 RR. Julg. 28/06/2021. Publ. 06/10/2021. Rel. Min. EDSON FACHIN)

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar "o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União". A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha



o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda "proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro"**, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.". (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

Por seu turno, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) dispõe sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF faz parte de um conjunto de medidas que visam promover o equilíbrio orçamentário e financeiro dos entes federados, estimulando a redução do déficit público e a estabilização da dívida pública. Assim, a LRF é de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



Como é sabido, segundo o art. 16 da LRF, qualquer criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhado de: (i) uma estimativa de impacto trienal, ou seja, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e (ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Nas palavras de José Maria Pinheiro Madeira:

Hoje em dia, contudo, o art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal, exige que haja uma expressa declaração do ordenador de despesas no sentido de que a realização das despesas tenha adequação orçamentária. (*In*: MADEIRA, José Maria Pinheiro. Direito Administrativo. 13 ed. Rio de Janeiro. Freitas Bastos. 2022, p. 369)

O § 1º do art. 17 da LRF complementa: "§ 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". Então, a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, bem como a declaração do ordenador de despesa de que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias deverão constar em anexo ao Projeto de Lei sob pena de nulidade. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AUMENTO REMUNERAÇÃO - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: NÃO OBSERVÂNCIA - ATO NULO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, neles



incluídos os poderes executivo, legislativo e judiciário, além do Tribunal de Contas e Ministério Público. 2. São nulos os atos que aumentam a despesa com pessoal que não observam os requisitos estabelecidos no art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (TJEMG - 7ª Câmara Cível. AC n.º 1.0443.13.000998-0/004. Julg. 24/03/2015. Rel. Des. Oliveira Firmo).

Ao coordenador de despesa será imputada responsabilidade pessoal, pois essa declaração será um ato que o vincula. Vejamos a doutrina do professor Ives Gandra Martins:

A declaração do ordenador de despesas de que o aumento do gasto público guarda compatibilidade com as normas financeiras insere-se no contexto da coexistência dos objetivos que se pretenda atingir, de modo harmonizável. Será compatível com a finalidade orçamentário-financeira a iniciativa de evidenciar pelo aumento da despesa a conciliação entre elas, na observância da regra que assim dispõe.

Por justa razão, a despesa deve conformar-se com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias. Além do mais, não poderá infringir os postulados assentados nos dispositivos neles contidos, sob pena de responsabilidade.

A compatibilidade entre a despesa e as normas financeiras referidas pressupõe o atendimento de vários atributos, dentre eles: diretrizes, objetivos, prioridades e metas. Sem a conciliação desses elementos não se pode alcançar a filosofia preconizada pelo preceito sob análise. Disso depende a harmonização perseguida pela gestão fiscal.

Conformar-se com as diretrizes programáticas e orçamentárias é guardar obediência ao conjunto de instruções financeiras com vistas a levar a termo uma ação de governo. Os



objetivos configuram os alvos a serem atingidos com os planos ou programas. A prioridade é aquilo que se elege para ser atendido em primeiro lugar, com certa primazia, e a classificação da programação deve ser de acordo com as indicações previstas na LDO. Finalmente, as metas representam os produtos ou os resultados que a ação governamental busca alcançar no esforço de cumprir sua missão constitucional. (In: MARTINS, Ives Gandra da Silva, e Carlos Valder do Nascimento (org.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 6 ed. São Paulo. Saraiva. 2012, p. 70)

O que é a declaração do ordenador de despesas? Segundo o magistério de Marcus Abraham:

A declaração de ordenador de despesas é um documento formal através do qual se afirma expressamente que a despesa cumpre as exigências constantes na LRF. Visa a confirmar que o gasto foi previamente planejado e que as premissas e metodologia de cálculo utilizadas demonstram a consistência dos dados apresentados. Consideram-se ordenadores de despesas aqueles gestores públicos titulares das Unidades Gestoras responsáveis pela autorização de empenhos e pagamentos das despesas. Sempre que for o caso, deverão ser ouvidas também as respectivas Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e Secretaria da Fazenda. (In: ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro. Forense. 2017, p. 261)

A falta da estimativa de impacto trienal e da declaração do ordenador da despesa faz com que as despesas sejam não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público. Sobre o tema, registramos as lições de Ricardo Damasceno de Almeida e Marcelo Jucá Lisboa:



Substancialmente, o aumento de despesa deve estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e a necessidade de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Ademais, essas normas constituem condição previa para o empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, e a desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. Portanto, as medidas previstas nos arts. 15 e 17, da LRF, combinadas com as restrições à renúncia de receita previstas no art. 14, da LRF, buscam o equilíbrio fiscal e, mais uma vez, instrumentalizam a almejada responsabilidade na gestão fiscal. **Consequência disso, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa e a assunção de obrigação que não atendam a estes requisitos.** Além de comprovar a existência de recursos orçamentários e a adequação da despesa com as leis de natureza orçamentária (LOA, LDO e PP), é preciso que se demonstre a viabilidade financeira para a assunção de obrigação, com a possibilidade real de pagamento durante o exercício financeiro, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas. (In: ALMEIDA, Ricardo Damasceno de; e Marcelo Jucá Lisboa. Responsabilidade Fiscal. 2 ed. rev., ampl. e atual. Salvador. Juspodivm. 2015, p. 131-132)

E, ainda, Núbia Castilhos:

Ainda no terreno de como as instituições lidam com as expressões pesquisadas, mencione-se dois atos relevantes, um da Câmara dos Deputados, e outro da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). A Súmula nº 1/2008 da



Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, dispõe que: É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 Lei de Responsabilidade Fiscal deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação. A Resolução Atricon nº 6/2016, por sua vez, "Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática 'Receita e renúncia de receita'" . O objetivo, como versado no documento, foi o de "Disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos e práticas de controle externo afetos ao tema Receita e Renúncia de Receita" . E, então, a Entidade apresenta as seguintes definições: Renúncia de Receita : montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar um tratamento tributário diferenciado. Compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (In: CASTILHOS, Núbia. 2 as Renúncias de Receitas Tributárias no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal In: CASTILHOS, Núbia. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Renúncias de Receitas Tributárias 2024. Editora Lumen Juris. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-as-renuncias-de-receitas-tributarias-2024/5688235681>. Acesso em: 30 de Abril de 2026.)

Registre-se que conforme leciona Cláudio Nascimento (In: Acompanhamento da execução orçamentária. Rio de Janeiro: IBAM, 2001) as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa, pois o art. 16 da LRF trata da



situação em que há criação, expansão ou aperfeiçoamento acarreta aumento da despesa. Isso quer dizer que quando não há aumento de despesa, não haverá a necessidade de os administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo. Independentemente de ser um grande impacto ou um pequeno impacto, quando despesas forem alteradas precisam ser demonstradas.

Em suma: 1) o PLC (M) 5/2026 não pode ser submetido à votação sem que haja a juntada da estimativa de impacto trienal e da declaração do ordenador da despesa, em estrita observância aos arts. 16 e 17 da LRF e ao art. 113 do ADCT, sob pena de nulidade; e 2) o PL deveria vir na forma de Lei Ordinária; 3) existem diversos artigos com previsões que se referem a matérias estranhas ao Estatuto dos Servidores, como, p. ex., os arts. 247 a 250 (que dispõem sobre contratação temporária) e o art. 266 (que dispõe sobre atribuições da PGM); e 4) foge do escopo do Projeto Associação a elaboração de um parecer jurídico com comentários individualizados sobre um PL com 270 artigos, mas se houver dúvida pontual pode ser solicitado um novo parecer ou se a Consulente desejar pode contar com a assessoria do IBAM por meio de contratação de projeto específico.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 24 de junho de 2026.

