



## Item 1.3 - Definições sobre o artigo 16 da LRF

Elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental e a declaração do ordenador de despesa em cumprimento ao artigo 16 da LRF

Com base nas discussões realizadas na última reunião do GTREL e no Acórdão TCU nº 883/2005, propõe-se definições quanto a:

- 1- Tipo de despesa englobada no artigo 16;
- 2- Distinção entre os artigos 16 e 17;
- 3- Momento exigido para elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- 4- Declaração do ordenador de despesas;
- 5- Inclusão de entendimento no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

Para subsidiar a exposição, transcreve-se a seguir os artigos da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF:

*Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*

*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.*

*§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*

*I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*

*II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*

*§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*

*§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*



*§ 4o As normas do caput constituem condição prévia para:*

*I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;*

*II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.*

*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.*

## **1- Tipo de despesa englobada no artigo 16**

O equilíbrio entre receitas e despesas, um dos fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, está previsto em vários capítulos da lei, traduzindo-se, na maioria das vezes, na não afetação das metas de resultados fiscais. Dessa forma, a lei busca não só preservar o equilíbrio do orçamento atual como também dos exercícios seguintes, trazendo regras para criação de despesas e renúncia de receitas que preservem o equilíbrio com base na estimativa de impacto orçamentário financeiro.

O equilíbrio é também um princípio da elaboração dos orçamentos anuais, que visa a adequar os gastos necessários às receitas previstas. Assim, entende-se que o orçamento abrange o suporte necessário às despesas iniciadas em exercícios anteriores e as criadas no exercício vigente.

Após a elaboração do orçamento, no entanto, poderá haver a necessidade de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações que não foram contempladas em créditos orçamentários. De acordo com a LRF, a realização de tais ações que acarretarem aumento de despesas está condicionada à elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve entrar em



vigor e nos dois seguintes, como garantia de que essa nova despesa não gere desequilíbrio no orçamento atual e não traga embutido desequilíbrios futuros.

Destarte, uma vez que para as ações já incluídas na lei Orçamentária Anual – LOA, o impacto já fora avaliado na aprovação do orçamento, apresenta-se o entendimento de que as exigências do artigo 16 referem-se às despesas que tratam de modificação na lei orçamentária por meio de créditos adicionais.

O artigo 16 faz referência à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental. Em análise conjunta com a Portaria MPOG nº 42/99, verifica-se que esse conceito aproxima-se do conceito de despesa por projeto.

*Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.*

Da execução de projetos podem decorrer as seguintes situações:

- a) Ações governamentais que se exaurem com a realização de determinada despesa, não atrelando despesas decorrentes de manutenção em anos seguintes.
- b) Ações governamentais que não se exaurem com a realização de determinada despesa e atrelando despesas decorrentes de manutenção em quantidade de anos menor ou igual à exigida na estimativa do impacto orçamentário-financeiro.
- c) Ações governamentais que não se exaurem com a realização de determinada despesa e atrelando despesas decorrentes de manutenção em quantidade de anos maior que a exigida na estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

É mister esclarecer que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá ser elaborada em todos os casos acima descritos e, independentemente do prazo de execução do projeto, alcançará o exercício em que entrará em vigor e os dois seguintes. Nos casos em que existam despesas de manutenção decorrentes, nos exercícios seguintes à entrada em vigor do projeto, elas deverão constar nos orçamentos anuais seguintes.

Apesar de a exigência do artigo 16 mais de aproximar do conceito de despesa por projeto, em determinados casos uma despesa por atividade poderá ser enquadrada nas exigências do artigo 16, se, daquela operação permanente gerar um produto necessário à manutenção da ação de governo que crie, expanda ou aperfeiçoe a ação governamental. Cabe ao gestor ou ordenador de despesas verificar o impacto que a despesa gere na ação governamental.

## **2- Distinção entre os artigos 16 e 17**

A LRF determina que a geração de despesa deve atender aos artigos 16 e 17. Cada artigo, no entanto, trata de características específicas da geração de despesa ou assunção de obrigação como o rito de execução e o tipo de despesa.

O artigo 16 traz a exigência de que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e é condição prévia para empenho e licitação. O controle, portanto, está centrado na fase de execução do orçamento.



Já o artigo 17 envolve proposição legislativa para criação de uma despesa obrigatória e a estimativa do impacto orçamentário é condição prévia para a proposição de lei, medida provisória ou ato administrativo, tratando-se, pois, da fase de aprovação do orçamento.

Ambos os artigos trazem como regra geral de criação de despesa a estimativa do impacto orçamentário financeiro. No entanto, devido às características peculiares dessas despesas, existem momentos distintos para apresentação da estimativa, quais sejam:

- a) Art. 16: Inclusão do gasto na LOA e, em momento posterior, no processo inicial da licitação
- b) Art. 17: Proposição de lei, medida provisória ou ato administrativo de criação da despesa

### **3- Momento exigido para a elaboração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro**

O impacto orçamentário-financeiro previsto no artigo 16 é o instrumento pelo qual o gestor verificará o efeito que a execução daquela despesa trará ao equilíbrio financeiro no exercício atual e nos anos seguintes. Por tratar de despesas que não foram incluídas no orçamento, sua inclusão deve ser aprovada no legislativo, e, nesse momento, observando os procedimentos da boa gestão fiscal, o pedido deverá estar acompanhado da estimativa de impacto orçamentário financeiro.

Após a aprovação do gasto pelo legislativo, a licitação para execução do referido gasto deverá estar novamente instruída da estimativa do impacto. Nesse momento, para refletir eventuais evoluções, se necessário, haverá atualização da estimativa outrora apresentada.

### **4- Declaração do ordenador de despesas.**

O ordenador de despesa é aquele que tem, por delegação ou não, o dever de autorizar os empenhos e pagamentos. É de sua responsabilidade o ateste de que os atos estão de acordo com as normas legais e será responsável quando atestar indevidamente.

Quanto à geração de despesa, a LRF trouxe papel importante para o ordenador de despesas quando estabeleceu a declaração do ordenador como um item exigido para cumprimento do artigo 16

*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*

Essa declaração, portanto, é um ato administrativo de ateste indicando que a realização das despesas cumpre os requisitos legais e não há exigência legal quanto a sua forma, que pode ser uma declaração formal ou uma checagem no sistema.

### **5- Inclusão de entendimento no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF:**

Tendo em vista que as regras para a geração de despesa apresentam impacto na responsabilidade da gestão fiscal, principalmente na afetação das metas fiscais, propõe-se a inclusão de um capítulo no MDF sobre a geração de despesa, definida no artigo 16.