

ENTENDIMENTOS TÉCNICOS

Regras para a geração de despesa – artigos 15 e 16 da LRF

Os artigos 15 e 16 da LRF apresentam as regras para a geração de despesa, exigindo que a criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesa.

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; e

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

De acordo com a lei, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deve ser apresentada no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Dessa forma, entende-se que será necessária a apresentação da estimativa do impacto quando o orçamento aprovado não

contemplar a ação governamental, visto que para as ações já incluídas na Lei Orçamentária, o impacto já foi avaliado na aprovação do orçamento. Observa-se também que, caso essa ação ultrapasse o orçamento em que entra em vigor, a estimativa deverá informar o impacto nos dois orçamentos futuros.

Entende-se que o objetivo do disposto no artigo 16 é fazer com que o gestor avalie se haverá receita suficiente no exercício atual e nos subseqüentes, quando for o caso, para a inclusão do aumento de despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

Para que se possa entender o conceito de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental, utiliza-se o conceito de projeto e de atividade contido na Portaria MPOG 42/99.

Projeto: 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;

Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Entende-se que a execução orçamentária da despesa pode referir-se à assunção de novas despesas que impliquem a criação, expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental, ou à manutenção das despesas que já existem. Com base nesse entendimento, a assunção de novas despesas relaciona-se, inicialmente, ao conceito de projeto e, posteriormente, ao de atividade, tendo em vista a necessidade de operar e manter o produto criado pelo projeto.

Dessa forma, define-se que quando as despesas resultam da execução de um projeto, trata-se de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, e deverão, portanto, submeter-se às exigências do art. 16 da LRF. Já quando se referirem à atividade, deve-se avaliar a sua origem, visto que algumas atividades podem ser consideradas como expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Nessa situação, enquadram-se as despesas de manutenção decorrente da implantação de um novo projeto.

Portanto, quando houver criação, expansão, aperfeiçoamento de ações governamentais que resultem no aumento de despesa, estas só podem ser instituídas se atendidos os seguintes requisitos:

1) apresentação da estimativa do respectivo impacto orçamentário-financeiro para o exercício em vigor e para os dois seguintes, quando for o caso. Significa identificar os valores previstos para essas despesas nos orçamentos dos exercícios em que efetivamente for executada a despesa;

2) declaração do ordenador de despesa indicando a existência de dotação orçamentária suficiente, ou seja, quando a despesa se iniciar no orçamento em curso, deverá identificar se há previsão de dotação para tal finalidade;

3) declaração do ordenador de despesas de que o aumento de despesas está em consonância com o Plano Plurianual - PPA, quando for o caso, e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. A compatibilidade fica caracterizada quando as despesas estiverem em conformidade

com as disposições e com os objetivos, diretrizes, prioridades e metas previstas naqueles instrumentos;

4) premissas e metodologia de cálculo utilizada para estimativas de gastos com cada criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, que evidencie as previsões de custo.

Sem o atendimento a essas exigências não poderá ser iniciado o processo licitatório para contratação de obras, serviços e fornecimentos relacionados ao implemento da ação governamental. Também não poderá ocorrer a desapropriação de imóveis urbanos prevista no § 3o do art. 182 da Constituição.

Distinção entre os artigos 16 e 17 da LRF

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 do impacto orçamentário-financeiro e é condição prévia para empenho e licitação. O controle, portanto, está centrado na fase de execução do orçamento.

Já o artigo 17 refere-se aos atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado e envolve, portanto, proposição legislativa. Nesse caso, 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.

Ressalta-se, no entanto, que, também para a exigência prevista no artigo 16, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deve acompanhar a proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo quando for necessária a aprovação legislativa. Essa estimativa refere-se ao custo previsto para a ação e permitirá a análise da possibilidade de inclusão da despesa no orçamento.