

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU
Curso de Pós-Graduação em Contabilidade e Orçamento Público

Cibele Sebba Gontijo
Clézia Freitas dos Santos Araújo

RESPONSABILIDADE FISCAL:
ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA

Brasília

2006

Cibele Sebba Gontijo
Clézia Freitas dos Santos Araújo

RESPONSABILIDADE FISCAL:
ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA

Monografia apresentada para obtenção do título de Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pelo Programa de Pós-graduação em Contabilidade e Orçamento Público da Universidade de Brasília e do Instituto Serzedello Corrêa do TCU.
Orientador: Prof. James Giacomoni.

Brasília

2006

Gontijo, Cibele Sebba.

Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da
despesa / Cibele Sebba Gontijo; Clézia Freitas dos Santos Araújo. – 2006.

64 p.

Orientador: James Giacomoni.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) – Universidade de
Brasília, Instituto Serzedello Corrêa do TCU, Programa de Pós-graduação
em Contabilidade e Orçamento Público, 2006.

1. Contabilidade pública. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3.
Orçamento público, Brasil. 4. Ordenador de despesa. I. Título.

Cibele Sebba Gontijo
Clézia Freitas dos Santos Araújo

RESPONSABILIDADE FISCAL:
ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA

Monografia apresentada para obtenção do título de Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pelo Programa de Pós-graduação em Contabilidade e Orçamento Público da Universidade de Brasília e do Instituto Serzedello Corrêa do TCU.

Brasília, 26 de outubro de 2006.

Banca Examinadora

Prof. James Giacomoni
Orientador

Prof. Francisco Glauber Lima Mota
Examinador

A Deus, que nos dá a sabedoria e o
entendimento.
Aos nossos familiares, pelo incentivo e
compreensão.
Ao professor James Giacomoni, por sua
orientação e contribuição.

Enchem a mente de vocês com tudo o que é bom e
merece elogios, isto é, tudo o que é verdadeiro,
digno, correto, puro, agradável e decente.

Apóstolo Paulo
(Filipenses 4: 8)

RESUMO

Esta monografia analisa os instrumentos de que dispõe o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal no controle da criação de novas despesas, com ênfase na declaração do ordenador de despesas, à luz do entendimento de vários autores que tratam do tema. Pretende-se esclarecer se tal declaração é obrigatória na realização de quaisquer despesas, ou somente para as despesas decorrentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental. Para tal, enfocam-se dois entendimentos: o primeiro, no sentido de que a mencionada declaração deve ser elaborada apenas quando configurar aumento de despesa; o segundo, na idéia de que deve ser elaborada a declaração para toda despesa que não esteja enquadrada como despesa irrelevante. Na conclusão da pesquisa, entende-se que a declaração, objeto de estudo, é cabível somente quando ocorrer o aumento da despesa, ou seja, quando houver alteração de valor já previsto na lei orçamentária ou a extensão de despesa já criada, decorrente de ação governamental. Se necessária a declaração, esta deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Com a exigência dessa declaração, aumentou a responsabilidade do ordenador de despesas no controle dos gastos públicos.

Palavras chaves: Geração de despesa. Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ordenador de despesas. Declaração de adequação e compatibilidade.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 OBJETIVOS	10
1.1.1 Geral.....	10
1.1.2 Específicos	10
1.2 JUSTIFICATIVA	11
1.3 METODOLOGIA DE PESQUISA	12
1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	12
2 REVISÃO DO MARCO LEGAL E DA DOCTRINA	14
2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)	14
2.1.1 Conceito de Responsabilidade Fiscal.....	16
2.1.2 Antecedentes	17
2.1.3 Objetivos	18
2.1.4 Abrangência	19
2.1.5 Princípios	19
2.1.5.1 Princípio do Planejamento.....	20
2.1.5.2 Princípio da Transparência	21
2.1.5.3 Princípio do Equilíbrio Fiscal.....	22
2.1.5.4 Princípio da Prudência.....	22
2.1.6 Despesa Pública	23
2.2 LEIS ORÇAMENTÁRIAS NA LRF.....	26
2.2.1 Plano Plurianual (PPA)	26
2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	28
2.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	29
2.3 ORDENADOR DE DESPESAS	31
2.3.1 Conceito	31
2.3.2 A função de ordenar despesas	32
3 NORMAS DA LRF SOBRE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA	35
3.1 CRIAÇÃO, EXPANSÃO E APERFEIÇOAMENTO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL.....	36

3.2	IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DA DESPESA.....	38
3.3	ADEQUAÇÃO COM A LOA	39
3.4	COMPATIBILIDADE COM O PPA E A LDO	41
3.5	DESPESAS IRRELEVANTES	42
3.6	DISCUSSÃO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APLICAÇÃO DO DISPOSITIVO	42
3.7	APLICAÇÃO DO DISPOSITIVO NO TCU E NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	48
4	CONCLUSÃO	50
	REFERÊNCIAS	54
	ANEXO A – NORMA INTERNA DO TCU SOBRE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.....	59
	ANEXO B – MODELO DE DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO TCU..	61
	ANEXO C – MODELO DE DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NO TCU..	63

1 INTRODUÇÃO

É função do Estado atender às necessidades da coletividade, de forma a garantir o bem-estar social. Para isso, é necessário que os recursos sejam alocados adequadamente.

É imprescindível, portanto, a existência de ações planejadas para que os recursos públicos sejam destinados com eficiência e equidade, pois os gastos desordenados promovem desequilíbrio nas finanças públicas, resultando em endividamento, o que inviabiliza a implementação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da sociedade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – traz regulação para as finanças públicas com o objetivo de equilibrar receitas e despesas, de forma que o Estado tenha uma atuação mais eficaz em benefício dos interesses sociais. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, com a finalidade de reduzir o déficit público, estabilizar a economia, e controlar o gasto público e o administrador que o ordena ou permite.

Segundo Figueirêdo (2001b), a LRF modifica a lógica da geração de despesa, pois deixa-se de observar apenas o aspecto orçamentário e passa-se a exigir a demonstração da existência de recursos financeiros suficientes para suportar a despesa criada ou aumentada.

Nesse sentido, o art. 16 da lei dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, que acarrete aumento da despesa, deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa, informando que aquela despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA) e compatibilidade com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Dessa forma, o art. 16, em seu inciso II, passou a exigir do ordenador de despesa mais rigor no acompanhamento do aumento da despesa, atribuindo-lhe maior responsabilidade,

uma vez que ele terá de declarar se o gasto está de acordo com os objetivos e metas do PPA e da LDO e se tem dotação específica e suficiente no orçamento corrente.

Sem esses pressupostos, a despesa carrega vício de origem e será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15). O ato do ordenador de despesas que ordena ou permite a realização de despesa não autorizada constitui-se em improbidade administrativa e o ordenador pode ser enquadrado em crime contra as finanças públicas.

Assim, com base no disposto no inciso II, do art. 16, faz-se a seguinte indagação: a declaração do ordenador de despesa é obrigatória para a contratação de quaisquer despesas ou tão-somente quando se tratar de aumento de despesas que poderão impactar o orçamento?

1.1 Objetivos

1.1.1 Geral

Apresentar os instrumentos de que dispõe a LRF, em seu artigo 16, no controle da geração de despesas, com ênfase na declaração do ordenador de despesas, com vistas a esclarecer se ela deve ou não abranger todas as despesas, bem como destacar a importância desse instrumento para o equilíbrio das finanças públicas.

1.1.2 Específicos

Mostrar a importância da LRF como instrumento para auxiliar os administradores na gestão da despesa pública.

Abordar a posição de administradores públicos, doutrinadores e da jurisprudência acerca das transformações trazidas à geração de despesas pela LRF, em seu artigo 16.

Evidenciar a importância da declaração de adequação orçamentário-financeira no controle do aumento das despesas públicas, bem como analisar a obrigatoriedade ou não dessa declaração para todas ou apenas para as novas despesas que poderão impactar o orçamento do exercício.

Demonstrar, a título de ilustração, como tem sido feita a declaração do ordenador de despesas no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU).

1.2 Justificativa

Os agentes públicos precisam administrar o dinheiro público de maneira responsável e transparente em todos os níveis de governo, de forma a conter os excessivos gastos públicos, pois não se deve gerar despesas indiscriminadas, principalmente, sem cobertura, ainda que o objetivo seja beneficiar a coletividade.

As disposições do art. 16 da LRF visam ao controle da execução orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública e interferem diretamente na execução da despesa, aumentando a necessidade de maior fiscalização e acompanhamento pelos órgãos fiscalizadores, que precisam controlar e ter normas precisas sobre o assunto, de forma a evitar abusos de subordinados que possam comprometer a administração.

A relevância do tema reside no fato de que é importante para o ordenador de despesa ter definições claras sobre o comando do art. 16 da LRF, pois o não atendimento aos requisitos nele mencionados incorrerão na anulação dos procedimentos de contratação da despesa e apuração de responsabilidade, importando aos Tribunais de Contas, que devem fiscalizar o cumprimento desse dispositivo legal, de acordo com o artigo 59 da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.3 Metodologia de Pesquisa

A metodologia de pesquisa utilizada na elaboração desta monografia foi a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

Com a pesquisa bibliográfica buscou-se explorar diversos autores, artigos escritos acerca do assunto, periódicos jurídicos, *sites* da internet, dissertações, textos produzidos sobre o art. 16 da LRF e pareceres de doutrinadores que tratam do tema.

A pesquisa documental compreendeu documentos orçamentários, que serviram de base de dados para o estudo e, ainda, documentos elaborados no TCU, que evidenciaram a declaração do ordenador de despesas de adequação e compatibilidade orçamentárias.

1.4 Organização do Trabalho

O estudo foi organizado e dividido em quatro capítulos. No primeiro, apresenta-se a introdução, em que se evidencia o tema, define-se o problema a ser investigado, os objetivos, a justificativa, a metodologia da pesquisa e a organização do trabalho.

No segundo capítulo, apresenta-se revisão bibliográfica sobre a LRF, compreendendo conceito, antecedentes, objetivos, abrangência e princípios, e um item sobre a despesa pública. Na sequência, abordam-se os instrumentos legais de planejamento adotados no Brasil, que são as leis orçamentárias, os seus conceitos e conteúdos, e as alterações trazidas pela LRF, e analisa-se o papel e o exercício de atuação do ordenador de despesas na administração pública.

O terceiro capítulo é voltado para o estudo do artigo 16 da LRF, de forma contextualizada, com interpretação da aplicação do dispositivo, discussão sobre o assunto e demonstração do cumprimento do artigo no âmbito do TCU e da Câmara dos Deputados.

No quarto capítulo, são apresentadas as conclusões do estudo e as recomendações sobre a aplicação do objeto da pesquisa, assim como sugestões para futuras pesquisas.

2 REVISÃO DO MARCO LEGAL E DA DOUTRINA

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei Complementar nº 101, aprovada em 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000a), em regulamentação a disposições da Constituição Federal (CF).

É uma lei que trata de finanças públicas e fixa limites e proibições ao gestor público, com o intuito de manter o equilíbrio financeiro das contas e a transparência dos procedimentos administrativos.

Para Matias Pereira (2003), a lei tem um alcance muito amplo, à medida que regula diversas disposições constitucionais, tais como: o art. 163, incisos I, II e III (finanças públicas em sentido amplo, dívida pública interna e externa, concessão de garantia pelas entidades públicas); o inciso II do § 9º do art. 165 (normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta); e o art. 169 (limite para as despesas relativas a pessoal ativo e inativo). Igualmente, a LRF atende às determinações do art. 250 da Constituição, ao fixar, a partir de seu art. 68, normas relativas ao regime geral da previdência social (SANCHES, 2004).

A LRF, acompanhada pela Lei de Crimes da Responsabilidade Fiscal¹, segundo Martins (2001), vem concretizar a intenção constituinte de que fossem produzidos orçamentos equilibrados. Na essência do modelo adotado está a exigência de responsabilidade maior das

¹ Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que trata dos crimes contra as finanças públicas.

administrações públicas, que devem estar destinadas a servir à nação e à sociedade, e não a servir apenas aos interesses da burocracia ou às ambições políticas dos detentores do poder.

2.1.1 Conceito de Responsabilidade Fiscal

A responsabilidade fiscal representa um conceito inovador no ordenamento jurídico brasileiro. Torres (2000) observa que foi extraído do sentido inglês de responsabilidade moral (*responsability*) ou mesmo da responsabilidade por prestação de contas (*accountability*).

Para Sanches (2004), é a utilização correta e eficiente dos recursos públicos, buscando efetividade na arrecadação das receitas e ação responsável e pragmática na programação e execução de despesas.

Nóbrega (2002) é de opinião que a responsabilidade fiscal transcende a mera responsabilidade civil do Estado e invade outros campos como a prestação de contas, a transparência e a cidadania. É um parâmetro comportamental que busca estabelecer um novo modelo de gestão fiscal no Brasil.

O § 1º do art. 1º da LRF estabelece que responsabilidade na gestão fiscal é

a **ação planejada e transparente**, em que se **previnem riscos** e **corrigem desvios** capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o **cumprimento de metas** de resultados entre receitas e despesas e a **obediência a limites** e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000a, grifo nosso).

Portanto, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe que a ação governamental seja precedida de propostas planejadas, transcorra dentro dos limites e das condições institucionais e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas. Nenhum agente público ou outra autoridade qualquer pode atuar ao seu bel-prazer, pois todos têm direitos e obrigações estabelecidos pela lei (GUEDES, 2001).

Ante as limitações expressas na LRF, todos os governantes terão que administrar as contas públicas de maneira transparente e equilibrada, fazendo deles autoridades fiscais plenamente responsáveis por seus atos.

2.1.2 Antecedentes

A LRF, segundo Harada (2002), surgiu como consequência natural da irreversibilidade da globalização econômica e como resposta do governo ao clamor público que se levantou contra os atos de improbidade que reinavam no âmbito dos entes da Federação e nas três esferas de Poder. Esse modelo de má gestão dos recursos públicos, em que se gastava mais do que se arrecadava, culminou na publicação da LRF, que sofreu várias influências, tanto de natureza interna como externa.

No âmbito interno, faz parte do programa de estabilidade fiscal do governo iniciado em 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência, pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01, prorrogado pela EC. nº 10 e novamente pela EC. nº 17, na tentativa de ajuste fiscal (NÓBREGA; FIGUEIREDO, 2000).

Ainda de acordo com os citados autores, as fontes inspiradoras externas para a elaboração do projeto de lei complementar, que veio a ser a LRF, foram o *Fiscal Responsibility Act* (1990), da Nova Zelândia; o *Budget Enforcement Act* (1990) e o princípio da “accountability”², dos Estados Unidos; e o *Tratado de Maastricht* (1992), da Comunidade Econômica Européia, que estabeleceu para os países signatários o princípio básico de repúdio aos déficits governamentais excessivos, além de limites para a dívida pública (60% do PIB).

Para Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 6),

a LRF, de autoria do Poder Executivo Federal, integra o processo de reforma do Estado, do qual fazem parte as reformas administrativa, previdenciária e tributária, o saneamento e privatização dos bancos estaduais e os acordos de ajuste fiscal entre a União e os Estados e grandes Municípios. Mas diretamente, associa-se ao Programa de Estabilidade Fiscal, lançado em outubro de 1998.

² A expressão inglesa *accountability* não possui equivalente em português. Aproximadamente, significa a obrigação de o gestor público prestar contas à sociedade de todos os seus atos.

2.1.3 Objetivos

Com a promulgação da LRF, entra em vigor um novo código de regras para a gestão fiscal da administração pública brasileira, com caráter inovador e limitador, de procedimentos fiscal-administrativos, com o objetivo legal de estabelecer princípios norteadores de uma gestão fiscal responsável, fixando limites para o endividamento público e para a expansão de despesas continuadas, com a instituição de mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais, visando a alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas (BRASIL, 2000b).

Nas palavras de Nóbrega (2002, p. 25), os principais objetivos da lei são:

- instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e do endividamento;
- prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e dessa forma, punir administrações e administradores pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas;
- modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, dando um “choque” de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas e, ao mesmo tempo, tornando-as mais inteligíveis.

De acordo com Matias Pereira (2003, p. 184),

a LRF foi criada com o objetivo de definir normas de finanças públicas orientadas para a responsabilidades na gestão fiscal. Nesse sentido, é uma lei que busca permitir maior transparência e equilíbrio das contas públicas, exigindo dos administradores uma gestão orçamentária e financeira responsável com eficiência e eficácia. Ela define punições para quem não cumprir com o exigido. Buscam-se, dessa forma, exigir dos governantes compromissos com o orçamento e com metas, a serem apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo.

Já Oliveira (2004, p. 10) vê na LRF objetivos de caráter econômico e financeiro, visando ao “controle da dívida pública, a prevenção de déficits `imoderados e recorrentes` (para usar a linguagem do projeto), uma gestão austera dos recursos públicos, o ajuste estrutural das contas do setor público.”

O principal objetivo da LRF, na concepção de Bruno (2003a, p. 3019), é o de “limitar ao máximo o exercício do poder discricionário do gestor de recursos públicos, impondo-lhe

condutas previamente determinadas, sem qualquer possibilidade de optar entre mais que um caminho no que tange à elaboração e execução orçamentária.”

Em suma, a LRF busca melhorar a administração das contas públicas no Brasil, dar maior transparência na administração dos recursos públicos, evitar que o governo gaste mais do que arrecada, controlar os gastos desordenados e manter o equilíbrio fiscal.

2.1.4 Abrangência

A Lei Fiscal, em seu art. 1º, §§ 2º e 3º, deixa claro que o seu raio de ação alcança a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, compreendidos os Poderes Legislativo (incluindo os Tribunais de Contas), Executivo, Judiciário e o Ministério Público e, ainda, as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (empresas que dependem do Tesouro do ente ao qual se vinculam).

Para Toledo Júnior e Rossi (2002), a ressalva é apenas para a empresa pública ou para a sociedade de economia mista que gere os recursos necessários à sua operação e reprodução econômica.

2.1.5 Princípios

O artigo 1º, § 1º, da LRF, assim dispõe:

a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio** das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas [...] (BRASIL, 2000a, grifo nosso).

Pode-se tirar importantes princípios deste artigo, entre os quais, Planejamento, Transparência e Equilíbrio Fiscal, que são indispensáveis para a aplicação da lei.

2.1.5.1 Princípio do Planejamento

O planejamento é um princípio fundamental da administração pública (art. 6º do Decreto-lei nº 200, de 1967) e uma das funções do Estado (art. 174 da Constituição Federal). É um instrumento essencial para a formulação de políticas e de organização e execução dos serviços públicos. Torna transparente e precisa a ação, organiza o que será executado, possibilita a identificação e o levantamento dos recursos necessários e fixa parâmetros para o controle e a avaliação das ações empreendidas e dos resultados.

Como ensina o professor Matias Pereira (2003, p. 124), “planejar significa dar transparência e consistência à própria ação, fixando metas e prazos para orientação e prevendo os meios necessários para alcançá-las.”

Ainda, para o mesmo autor, “o planejamento pode ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vista no atingimento de determinado objetivo.”

No setor público essa peça é tão importante que a Constituição Federal, em seu artigo 174, já prevê a obrigatoriedade de sua elaboração:

como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

O sistema de planejamento brasileiro requer que haja uma integração entre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, para que se tenha continuidade administrativa.

Sem dúvida, essa é a preocupação da LRF com o planejamento, quando ela trata da necessária compatibilização entre o PPA, a LDO e a LOA, por exemplo, ou quando prevê a seqüência lógica: programar, monitorar, controlar, ajustar, reprogramar (GUEDES, 2001).

A LRF determina a produção de novas informações para o planejamento, como o estabelecimento de metas, e de condições para a execução orçamentária, bem como para a previsão, a arrecadação e a renúncia da receita. O planejamento pode ser considerado um dos aspectos mais importantes da LRF (ZIVIANI, 2004).

2.1.5.2 Princípio da Transparência

A experiência e a literatura internacionais demonstram que quanto mais transparência se exige dos governos e quanto mais efetiva se torna a participação da sociedade nas decisões governamentais, mais os governantes se sentem direcionados a agir de forma austera e responsável na gestão dos recursos públicos (OLIVEIRA, 2004).

O objetivo da transparência buscada pela LRF é permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas. Não basta a simples divulgação de dados e informações, é preciso que sejam compreendidos prontamente pela sociedade, devendo ser fornecidos em uma linguagem objetiva, sem maiores dificuldades (NÓBREGA, 2002).

Nóbrega (2002) aduz, ainda, que a transparência buscada por essa Lei permite um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá mais condições de cobrar, exigir e fiscalizar. Ela deve perseguir todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público.

A partir deste princípio, espera-se que o gestor divulgue amplamente os dados relativos à gestão fiscal, de forma clara e objetiva, e que a sociedade atue como um agente adicional de controle.

2.1.5.3 Princípio do Equilíbrio Fiscal

Na concepção de Nóbrega (2002, p. 32),

o grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesas. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.

Para Sanches (2004, p. 141), o princípio do equilíbrio fiscal “orienta no sentido de que os gastos públicos, em termos de sua execução real (atos formais de comprometimento de dotações), sejam parametrizados pela efetiva disponibilidade de receitas, de modo a não criar ou ampliar o déficit público.”

Trata-se, na realidade, do estabelecimento de parâmetros que confirmem às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade, a fim de permitir ao Estado a consecução de seus fins (FIGUEIRÊDO, 2001b).

O princípio do equilíbrio fiscal significa que todas as despesas fixadas devem estar cobertas pelas receitas previstas, ou seja, só se gasta aquilo que se arrecada.

2.1.5.4 Princípio da Prudência

O princípio da prudência é resultado do princípio do equilíbrio fiscal, e, também deve ser considerado para fins de aplicação da LRF, conforme Nóbrega (2002).

Para esse mesmo autor, trata-se de princípio que enseja uma gestão pública cautelosa com os gastos públicos e ao mesmo tempo atenta para a adoção de medidas condicionantes de uma trajetória de ajuste fiscal. O princípio da prudência está em diversos pontos da LRF, a exemplo: a “reserva de contingência” estabelecida no art. 5º, inciso III; o “limite prudencial” do art. 22; na proibição de que seja iniciada uma obra nova sem que o cronograma de

execução de obra já iniciada esteja sendo rigorosamente cumprido (art. 45); ou mesmo, no estabelecimento de critérios para a transferência de recursos do setor público para o setor privado (art. 26).

2.1.6 Despesa Pública

A despesa pública relaciona-se diretamente com o dispêndio de dinheiro público, com o fim precípua de atender às finalidades de interesse público por parte do Estado.

Segundo Silva, Amorim e Silva (2004, p. 39), as despesas públicas “são as aplicações de recursos autorizadas pela Lei Orçamentária Anual com vistas ao atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do setor público.”

Para Mota (2005, p. 98), as despesas públicas são “os gastos que o governo realiza para se desincumbir de suas funções, no atendimento das necessidades da população, [...]. Esses gastos necessariamente exigem dispêndios financeiros e autorização na lei de orçamento, por isso são chamados de orçamentários.”

Na conceituação de Torres (2000, p. 172), despesa pública “é a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviços públicos.” E suas características principais são o envolvimento de dinheiro pelos gastos e a realização de obras e serviços para o funcionamento da administração pública para o alcance dos objetivos do Estado.

Oliveira e Horvath (2002, p. 74) fornecem bem a idéia da noção de despesa pública, definindo que:

após traçar as finalidades que devem ser atendidas, qualificadas como de interesse público, o Estado tem necessidade de abastecer-se de dinheiro, para o atendimento e cumprimento de seus objetivos. Após a entrada do dinheiro, tem o Estado de aplicá-lo nos fins previamente traçados. Daí a despesa.

Para Baleeiro (1996, p. 73 apud MANHANI, 2004),

como regra, toda e qualquer despesa deverá ser previamente autorizada pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, isto é, nenhuma autoridade pode efetuar ou ordenar despesa sem autorização legislativa, ou acima dos limites estabelecidos, nem empregar a outra finalidade, ainda que mais relevante, quando despesa especificada.

Portanto, toda despesa precisa de autorização na lei orçamentária para sua realização, em obediência ao princípio orçamentário da universalidade³.

Na lógica da LRF, todas as despesas devem estar previstas no orçamento vigente, obedecendo às dotações orçamentárias, objetivando impedir execução de despesas sem correspondentes receitas, pois resultaria em déficits constantes, elevando os níveis de endividamento. A preocupação está centrada em limitar a assunção de despesas crescentes pelo Poder Público, de maneira a buscar o equilíbrio das contas públicas (SANTA CATARINA, 2002).

O art. 12 da Lei nº 4.320/64 classifica a despesa em “despesas correntes” e “despesas de capital”. As despesas correntes correspondem às despesas de custeio e transferências correntes. Já as despesas de capital englobam os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

Para Giacomoni (2005, p. 108) “são classificadas como Despesas Correntes as destinadas à produção de bens e serviços correntes.” Já as Despesas de Capital são “as que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de produtos para revenda; a concessão de empréstimos; e a amortização de dívidas.”

A LRF classifica a despesa pública em duas categorias, as despesas derivadas de contratos e demais atos administrativos (art. 16) e as despesas obrigatórias de caráter

³ “De acordo com esse princípio, o orçamento (uno) deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Essa regra tradicional, amplamente aceita pelos tratadistas clássicos, é considerada indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas.” (GIACOMONI, 2005, p. 73).

continuado, previstas no art. 17. Para Manhani (2004), a primeira é aquela que deriva de contratos e demais atos administrativos ou cuja repercussão não se estenda a, pelo menos, três exercícios consecutivos. A outra, provém de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente federativo obrigação legal de sua execução por período superior a dois exercícios.

Segundo Silva, Amorim e Silva (2004), nas leis orçamentárias, a despesa pública é identificada em termos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, de acordo com o que dispõe a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão.

Para os fins desta pesquisa, são importantes os conceitos de projeto e atividade que, de acordo com o art. 2º da Portaria mencionada, são definidos da seguinte forma:

[...]

b) 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 do governo;

c) Atividade, um 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 do governo [...] (BRASIL, 1999).

A realização da despesa pública deve ser sempre precedida de empenho⁴. Segundo Giacomoni (2005), por meio do prévio empenho da despesa, viabiliza-se o cumprimento do art. 167 da Constituição Federal, que veda: “I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; e II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.”

⁴ A assunção de compromisso sem prévio empenho implica em responsabilidade pessoal da autoridade perante o fornecedor e o pagamento, sem tal formalidade, sujeita o ordenador da despesa ao processo de tomada de contas e outras ações legais (SANCHES, 2004).

O art. 58, da Lei nº 4.320/64, define empenho como sendo “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.” (BRASIL, 1964).

Empenhar é, portanto, garantir a um fornecedor de bens ou prestador de serviços que a repartição pública tem autorização legal para realizar os gastos (MOTA, 2005).

Assim, a despesa pública ocupa lugar central na LRF, o que é compreensível, já que para sua concretização são utilizados os recursos financeiros na execução dos programas de trabalho pelos órgãos da administração pública.

2.2 Leis Orçamentárias na LRF

O PPA, a LDO e a LOA formam o tripé de leis que norteiam a atividade orçamentária dos entes públicos federal, estaduais e municipais. Segundo Silva, Amorim e Silva (2004), os dispositivos constitucionais que cuidam do planejamento público foram ampliados e aprimorados, com a publicação da LRF, que pretende fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis.⁵

2.2.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA é uma lei que estabelece as metas governamentais a serem concretizadas no médio prazo, ou seja, num horizonte de quatro anos. Como existem obras, ações, projetos

⁵ Extraído da cartilha contendo orientações para uma aplicação eficaz da Lei de Responsabilidade Fiscal, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/lrf/publicacoes/CARTILHA.PDF>. Acesso em: 26 mai. 2006.

governamentais desenvolvidos em um intervalo de tempo superior a um ano, a elaboração do PPA pretende responder a essa necessidade assegurando-se o planejamento e a transparência por meio de uma disciplina legal que regule tais casos (SEGUNDO, 2003).

O PPA é a expressão do que se pretende para o período de governo (BRASIL, 2001). Tem seus preceitos básicos dispostos no art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

Portanto, é um instrumento de planejamento público, previsto na Constituição Federal, com a finalidade de estabelecer diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital⁶ e as delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada⁷.

O PPA, segundo Giacomoni (2005), “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.”

De acordo com Toledo Júnior e Rossi (2002), os chefes do Poder Executivo prepararão seus planos plurianuais já no primeiro ano de seus mandatos, com validade de quatro anos. O PPA destacará as metas e prioridades que se realizarão em seu primeiro exercício, visto que a LDO, excepcionalmente nesse ano, não poderá fazê-lo. Essa aparente invasão de competência revela-se necessária, visto que as LDOs são aprovadas antes da proposição do PPA.

Ainda segundo os autores, a LRF dispõe que a validação orçamentária de investimentos plurianuais submeta-se à previsão no PPA (art. 5º, § 5º). “É indispensável, sob pena de crime de responsabilidade, que os investimentos que ultrapassem o exercício

⁶ São dotações que contribuem para formar um bem de capital, para adicionar valor a um já existente, ou para transferir a propriedade de bens ou direitos para o setor público (SILVA; AMORIM; SILVA, 2004).

⁷ São os programas que resultem em serviços prestados à comunidade, excluídas as ações de manutenção administrativa (idem).

financeiro estejam previstos no PPA ou em lei que autorize sua inclusão, conforme arts. 167, § 1º, da CF, e 5º, § 5º, da LRF.” (MANHANI, 2004).

Sem amparo no PPA a expansão da atividade governamental equivale à despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15 c/c os arts. 16, II, e 17, § 4º).

De acordo com a Constituição Federal (art. 35, § 2º, I, ADCT), o projeto do PPA será encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

A LRF não trouxe de forma explícita nenhuma mudança para os PPAs, uma vez que o art. 3º da lei, que versava sobre o assunto, foi vetado pelo Presidente da República, o que significa dizer que todos os dispositivos vigentes sobre a matéria, em especial os previstos na Constituição Federal permanecem válidos (NÓBREGA, 2002).

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

É uma lei de periodicidade anual, que disciplina a elaboração e a execução das leis orçamentárias.

Para Manhani (2004), tem como objetivo principal a compatibilização orçamentária anual com o planejamento de médio prazo definido no PPA, orientando a elaboração do orçamento anual.

O conteúdo da LDO está previsto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, que estabelece:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Conforme Nóbrega (2002), a LDO é a peça orçamentária mais valorizada pela LRF. Esta expandiu o conteúdo das LDOs e garantiu-lhe papel especial de planejamento econômico-orçamentário no Brasil, estabelecendo uma série de comandos, sobretudo no art. 4º.

Com a promulgação da LRF, a LDO recebeu novas e importantes prerrogativas, entre as quais, como menciona Giacomoni (2005), equilíbrio entre receitas e despesas; metas fiscais⁸; riscos fiscais⁹; programação financeira e cronograma mensal de desembolso; critérios e formas de limitação de empenho; normas de controle de custo e avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos; condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; reserva de contingência; demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre suas operações; incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

A respeito do estabelecimento de metas fiscais na LDO, Oliveira (2004, p. 19) observa:

a inovação significativa é a obrigatoriedade de explicitação da meta fiscal (positiva ou negativa) na lei de diretrizes orçamentárias. A partir da LRF, esse parâmetro deve estar claramente definido na lei de diretrizes orçamentárias, institucionalizando o procedimento e estendendo-o a todos os demais entes federativos. Essas metas funcionam como limites indiretos à expansão das despesas governamentais.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

É a norma que prevê as receitas e fixa as despesas públicas, expõe a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo e define os mecanismos de

⁸ Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas as metas anuais a serem atingidas, referentes a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública (Art. 4º, III, §1º, da LRF).

⁹ Anexo de Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas (Art. 4º, V, § 3º da LRF).

flexibilidade que a administração fica autorizada a utilizar (SANCHES, 2004). A LOA está prevista nos artigos 165, III, § 5º a 8º, e 167, I, VIII e § 1º, da Constituição Federal.

Na União, o projeto da LOA, de acordo com a Constituição Federal, deve ser elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Congresso Nacional até 31/8 (quatro meses antes do encerramento do exercício) e devolvido para sanção até 22/12¹⁰ (encerramento da sessão legislativa).

A LOA, conforme disposição no art. 165, § 5º, da CF, compreende o orçamento fiscal dos Poderes, seus fundos, órgãos da administração direta e indireta, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado.

Importante observar que a elaboração da LOA deve-se ater às diretrizes orçamentárias e ao PPA, e agora mais recentemente à LRF, que em conjunto ditam as regras do planejamento público (SILVA; AMORIM; SILVA, 2004).

Para Giacomoni (2005, p. 199),

[...] o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

A LRF trouxe várias alterações na elaboração da lei orçamentária anual, entre as quais a obrigação de conter demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos do Anexo de Metas Fiscais; demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, além das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias; reserva de contingência, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (art. 5º da LRF).

¹⁰ Data atualizada conforme Emenda Constitucional nº 50, de 14 fev. 2006, que modificou o art. 57 da CF.

Percebe-se que a LRF pretende fortalecer o orçamento anual fazendo com que ele seja, efetivamente, um plano, prevenindo-se, assim, desequilíbrios fiscais inesperados, dando um efetivo rumo para os entes federativos, por meio de uma programação condizente com a realidade. A idéia é fazer com que o administrador público se comprometa em gerir com competência e planejamento os recursos para o bem-estar da sociedade (ALVES, 2002).

2.3 Ordenador de Despesas

A figura do ordenador de despesa surgiu com a implantação do Sistema de Fiscalização Financeira e Orçamentária determinada pela Constituição de 1967, com as definições introduzidas pela Reforma Administrativa, nos termos do regramento efetuado pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (MILESKI, 2002).

Para Fernandes (2002), o desempenho dessa função constitui uma das mais relevantes e, por que não dizer, mais árduas pelo nível de responsabilidade que representa.

2.3.1 Conceito

Segundo Mileski (2002, p. 886), ordenador de despesas

é a autoridade administrativa com competência e atribuição para ordenar a execução de despesas orçamentárias, envolvendo a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos, com a obrigação de prestar contas desses atos, mediante processo de tomada de contas, com julgamento perante o Tribunal de Contas.

O Decreto-lei nº 200/67, em seu art. 80, § 1º, dá a seguinte definição: “O ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.”

Para Fernandes (2001b, p. 23), “ordenador de despesas é o servidor público investido de autoridade e competência para emitir empenho e autorizar pagamentos.” Pode ser um diretor-geral, secretário-geral, diretor executivo, presidente de órgão ou entidade. Deve ser sempre um servidor público, ocupante de cargo público ou empregado público.

2.3.2 A função de ordenar despesas

A função de ordenador de despesa está intimamente ligada à atividade administrativa de execução orçamentária da despesa, envolvendo a responsabilidade de gerenciar recursos públicos (MILESKI, 2002).

Para Silva (2004, p. 1245), ordenar despesas “envolve a consecução final de todo um procedimento interno relacionado com o funcionamento da unidade administrativa, envolvendo em grande parte na rotina diária do administrador público a responsabilidade pela realização das despesas correntes de custeio”, como pagamento de pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos, com a observância dos princípios da administração pública.¹¹

De acordo com Fernandes (2001b), o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento, verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos respondem pelos prejuízos que acarretam à Fazenda, salvo se o prejuízo decorreu de ato praticado por agente subordinado, que exorbitar das ordens recebidas. Por esse motivo, deve zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos, tanto nos atos que praticam como naqueles realizados no âmbito das repartições públicas.

¹¹ Princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, ainda, de continuidade.

O mesmo autor diz, ainda, que o ordenador de despesas não atua pela própria vontade, mas em cumprimento à determinação legal, à qual está vinculada toda a administração pública.

A responsabilidade do ordenador de despesa se inicia no momento em que o servidor assume essa responsabilidade, com a inscrição perante os órgãos de controle externo, e termina com o julgamento definitivo das contas pelo respectivo tribunal de contas (FERNANDES, 2002).

O ordenador de despesa é responsável pelos atos administrativos praticados e está sujeito à tomada de contas, nos termos do art. 81, do Decreto-lei nº 200/1967: “Todo ordenador de despesa ficará sujeito à tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas.”

Segundo Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 108), “ordenar ou permitir a realização de despesa não autorizada constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário (art. 10, IX, da Lei nº 8.429, de 1992).”

As normas legais que se referem ao ordenador de despesas são, entre outras: o art. 16 da LRF que passou a obrigá-lo a declarar se a despesa é compatível com as leis orçamentárias; o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que disciplina o pagamento de despesas na esfera federal e dispõe sobre o suprimento de fundos; o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; Lei nº 10.028/2000, e seus arts. 359-A a 359-H.

A função de ordenar despesas é de tamanha importância, que a ela a legislação infraconstitucional dedica regulação em diversas normas de nosso sistema jurídico, como bem menciona Silva (2004).

Com a edição da LRF, o ordenador de despesas passou a ter maior responsabilidade, pois deverá analisar previamente a ordenação da despesa, a sua regularidade e a avaliação da

compatibilidade do ato com o orçamento, a LDO e o PPA, ou seja, precisará verificar se há norma legal que autorize a despesa (FERNANDES, 2001b), como veremos a seguir.

3 NORMAS DA LRF SOBRE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA

Analisado o marco jurídico e doutrinário, indispensável para a compreensão do tema central, serão estudadas neste capítulo as normas da LRF sobre o aumento de despesas. Abrindo o Capítulo IV – DA DESPESA PÚBLICA, Seção I – Da Geração da Despesa, a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) assim dispõe:

- 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 subseqüentes;
 - 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. [...]

Como se vê, nos casos de criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental que acarreta aumento de despesa, a Lei exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO e, ainda, que tais normas constituam condição prévia para empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. No caso do não cumprimento do artigo, a despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15, da própria LRF.

Para maior entendimento acerca do artigo mencionado, será analisado, a seguir, o significado de alguns termos, expressões e conceitos nele contidos. Os principais dizem respeito ao que se deve entender por criação, expansão, aperfeiçoamento e por ação governamental.

3.1 Criação, Expansão e Aperfeiçoamento de Ação Governamental

Para facilitar a compreensão do artigo 16 da Lei, é importante, primeiramente, conceituar o que se entende por criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental.

Criação, expansão ou aperfeiçoamento - a compreensão desses componentes requer a verificação de parâmetros quantitativos (metas) e qualitativos na execução das atividades a cargo do ente, Poder ou órgão. A criação de ação governamental implica mensuração quantitativa de produtos colocados à disposição da coletividade (metas a serem alcançadas). A expansão e aperfeiçoamento, além do estabelecimento de metas (quantitativo) podem estar relacionadas à qualificação dos serviços. Mas também devem estar identificados esses objetivos (SANTA CATARINA, 2002, p. 47).

Para a definição desses termos, serão utilizadas as palavras de Carlos Valder do Nascimento (2001, apud SHIMITT, 2003, p. 949):

O vocábulo *criação* deriva do latim *creatio*, sendo empregado no sentido de ato de criar, que configura a manifestação da vontade estatal promotora do nascimento da relação jurídica de repercussão no campo financeiro-orçamentário. Aqui é tomada com o sentido de instituição de uma atividade nova, portanto, que não esteja prevista no sistema de programação governamental.

Por outro lado, a *expansão* implica conceito que determina a existência de ação preexistente, na medida em que não encerra algo novo. Reproduz tão-somente atividade devidamente institucionalizada que, por opção de política governamental, necessita ser expandida, por conveniência do interesse público. É ditado, portanto, em razão das exigências derivadas das demandas sociais, da prestação de serviços públicos e dos investimentos que ao Poder Público cabe realizar.

(...)

Finalmente, tem-se o *aperfeiçoamento*, que não se encaixa nas situações anteriores, embora de certa forma pressuponha a existência de programa em execução. Nesse caso, a atividade é voltada somente para o aprimoramento das ações de governo, mas gera conseqüências financeiras com sua implementação.

A “ação governamental”, segundo Schmitt (2003, p. 948), pode ser identificada como “meta de governo devidamente planejada e contemplada nos instrumentos orçamentários,

notadamente no PPA, que será viabilizada através da execução orçamentária da despesa, visando atingir os objetivos pretendidos.”

Rigolin (2003, p. 9) afirma que o legislador federal, ao inserir a expressão “ação governamental” no contexto do *caput* do art. 16 da LRF, quis fazer referência a:

[...] um programa diferenciado de governo, uma atividade nova de serviço à população, um projeto de atuação governamental que seja distinto e distinguível dos demais, ou, como bem informa o dispositivo, a expansão ou o aperfeiçoamento de algum deles, que signifique a modificação, para mais onerosa, de qualquer uma daquelas ofensivas governamentais, que a própria lei. Ou a criação ou o agrandamento da ofensiva de governo, portanto, compreendem-se na dicção *ação governamental*, para os efeitos do art. 16 da LRF.

Struchel (2005) entende que a ação governamental pode ser classificada como um ato de gestão e, ainda, diz que a expressão traduz ações relacionadas a investimentos, obras ordinárias e outras novas, excluindo-se dessa esfera os serviços e obras de manutenção.

Rigolin (2003, p. 10) preleciona, ainda, que “se *ação governamental* fora qualquer despesa, não teria sido dividido o Capítulo IV da LRF em art. 16, com sua *ação governamental*, e art. 17, com sua *despesa obrigatória de caráter continuado*” e, ainda, “despesa pública”, estaria escrito na LRF em lugar daquela expressão, como está escrito, literalmente, em outros momentos.

Toledo Júnior e Rossi (2002) asseveram que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, referidos no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, está associado com o plano plurianual, portanto tem a ver com o conceito de projeto e, num segundo momento, está relacionado, também, ao conceito de atividade, visto que é indispensável operar e manter o produto criado pelo projeto.

Portanto, infere-se que “ação governamental” não pode ser entendida como qualquer despesa pública, mas sim como um programa diferenciado de governo, ou seja, toda ação governamental que se possa enquadrar como projeto, programa ou atividade determinada de governo e, quase sempre, gera despesa adicional.

Segundo os incisos I e II do art. 16 da LRF, o aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, sendo compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

3.2 Impacto Orçamentário-Financeiro da Despesa

No que se refere ao inciso I, do art. 16, da LRF, o impacto orçamentário-financeiro, segundo Moura e Castro (2001, p. 165), “relaciona-se com previsão orçamentária e disponibilidade de recursos, especialmente com vistas ao cumprimento dos cronogramas de redução das despesas e manutenção do equilíbrio entre estas e as receitas.”

Estimar o impacto orçamentário-financeiro para o exercício em vigor e para os dois seguintes significa identificar os valores previstos para as despesas e sua diluição nos orçamentos dos exercícios em que efetivamente for executada a despesa (SANTA CATARINA, 2002).

Para Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 110),

primeiramente, apura-se o custo da iniciativa para o exercício corrente e para os dois seguintes. Ato contínuo, tal despesa será ponderada em termos da receita orçamentária e das disponibilidades financeiras. É o que a lei denomina impacto orçamentário-financeiro (inciso I do art. 16).

Ainda segundo o artigo, em seu § 2º, a estimativa será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, que instituirão o despacho administrativo. Isso quer dizer que tal documento deve ser “*claro, motivado e explicativo*, de modo a evidenciar de forma realista as previsões de custo e seja confiável, ficando sujeito à avaliação dos resultados pelo controle interno e externo.” (SANTA CATARINA, 2002, p. 48).

De acordo com Cláudio Nascimento (2001, p. 47),

estimar o impacto orçamentário-financeiro é identificar, neste caso, em quanto o aumento da despesa afeta o orçamento e o caixa da entidade, não só no que diz respeito ao valor, mas também se o aumento implica na não execução de outras despesas ou, na hipótese de tal aumento se somar as despesas já existentes, qual seria a fonte a financiá-lo.

[...]

O impacto do aumento da despesa será sempre orçamentário, pois a despesa precisa ser contemplada no Orçamento para que possa ser executada, mas nem sempre financeiro, tendo em vista que a despesa fixada no Orçamento representa uma autorização ao gasto e não a obrigação de sua realização, ou seja, a obrigação de pagar uma despesa só irá existir caso a Administração Pública execute a despesa.

Segundo Fernandes (2001a, p. 158), “essa estimativa, em homenagem ao princípio da segregação das funções, não deve ser feita pelo ordenador de despesas, mas por outro órgão ou agente a fim de que se efetive o controle sobre essa função.”

3.3 Adequação com a LOA

O art. 16, inciso II, da LRF exige, por parte do ordenador de despesas, declaração expressa de que o aumento de despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental tem **adequação orçamentária e financeira** com a lei orçamentária anual.

O próprio artigo 16, em seu § 1º, já traz a definição do que seja “adequada com a lei orçamentária anual”. Portanto, para a despesa ser realizada deverá estar adequada à existência de dotação específica e suficiente, ou abrangida por crédito genérico, para se efetivar a contratação, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não ultrapassem os limites orçamentários previstos para o exercício.

Segundo Lima e Lima (2002), a norma define como despesas adequadas com a LDO aquelas normais e suficientemente dotadas ou abrangidas por crédito genérico, que seria aquele aberto com outros no curso do exercício, só que somadas as despesas da mesma

espécie (corrente e de capital) previstas no programa de trabalho sejam iguais ou inferiores aos limites estabelecidos para o exercício.

Crédito genérico, segundo Fernandes (2001a, p. 158), deve ser assim entendido:

[...] aquele discriminado na classificação funcional-programática em função e programa. Aí se compreende a recomendação feita pela norma para definir se há adequação orçamentária ou não: somar todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, para verificar se não são ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.

Para Bruno (2003b, p. 135),

a despesa em consonância com a lei orçamentária anual constitui-se naquela que encontre dotação específica e com saldo suficiente, qual seja, esteja consignado um crédito genérico, em que, somadas todas as despesas daquela determinada espécie, consiga suportar a realização de mais esta que se objetiva, previamente estabelecida no programa de trabalho, não ultrapassando limites estabelecidos naquele exercício.

Segundo Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 111),

os ordenadores de despesa informarão que o novo projeto tem, no orçamento corrente, dotação específica e suficiente, e, mais, a nova despesa contará com suporte de caixa, com numerário; este, não precisa necessariamente existir no momento da declaração, mas haverá sólida expectativa de arrecadação respaldada na programação financeira.

Para a devida observância do preceito legal comentado é necessário que seja declarado que o acréscimo dos gastos enquadra-se na previsão financeira da administração do órgão (FURTADO, 2001b).

Fernandes (2001b) explica que o ordenador de despesas tem necessariamente de ter a dotação orçamentária necessária e suficiente para o caso, e que a adequação financeira não exige a existência de recursos disponíveis, bastando que seja adequada com a programação financeira.

Portanto, no despacho do ordenador de despesa deverá constar informação de que existe dotação orçamentária suficiente para a realização da despesa.

Segundo esta análise, a determinação constante do dispositivo em tela foi imposta pela LRF para que não se realizem despesas à vontade, devendo ser autorizadas somente as despesas que estiverem dentro dos limites da dotação, no intuito de evitar que não sejam

gastos mais recursos do que se pode, ou seja, não se gaste mais do que está disponível nos cofres públicos, pois as despesas devem estar adequadas aos recursos efetivamente arrecadados.

3.4 Compatibilidade com o PPA e a LDO

Segundo as disposições do artigo em estudo, além da prévia demonstração da adequação orçamentária, a LRF ainda exige que a declaração do ordenador de despesas afirme que o aumento de despesa é **compatível** com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

De acordo com a definição do art. 16, em seu § 1º, inciso II, considera-se compatível com o PPA e com a LDO a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos orçamentários e não infrinja qualquer de suas disposições.

Na lição de Carlos Valder do Nascimento (2002, p. 118), “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.”

Portanto, uma despesa é compatível com o PPA e com a LDO quando estiver de acordo, não conflite, se ajuste, com o que foi previsto nesses instrumentos orçamentários.

Como se vê, além da estimativa do impacto financeiro-orçamentário, deverá constar dos autos do processo de contratação 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. Ao ordenador de despesa será imputada responsabilidade pessoal, pois essa declaração será um ato que o vinculará (FURTADO, 2001a).

3.5 Despesas Irrelevantes

A LRF, no art. 16, § 3º, ressalva, das exigências impostas, as “despesas consideradas irrelevantes”, ou seja, aquelas de valor econômico de pouca expressão, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse sentido, Lino (2001, p. 71) observa:

a LDO deve dispor sobre a despesa considerada irrelevante, especialmente fixando um *quantum* máximo, para que, como tal, possa ser considerada. Tais valores devem adequar-se, observando sempre o princípio da razoabilidade, às disponibilidades de cada ente e, portanto, de cada exercício, sempre de acordo com as metas previstas, a realização da receita e, em especial, seu incremento.

Dessa forma, a Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 (LDO), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2006, define no art. 121, inciso II, as despesas irrelevantes como sendo aquelas despesas cujo valor não ultrapassem, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, ou seja, respectivamente, R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 para compras e outros serviços (BRASIL, 2006). Estes são os limites previstos para as hipóteses de licitação dispensável em razão do valor.

Resta agora abordar o tema da amplitude da aplicação do dispositivo em tela, ou seja, a declaração do ordenador de despesa é necessária para toda e qualquer criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental?

3.6 Discussão sobre a Obrigatoriedade da Aplicação do Dispositivo

Existem controvérsias a respeito da aplicação do artigo, no que se refere às despesas que estariam sujeitas aos instrumentos de controle exigidos pelo dispositivo. Vários são os

entendimentos traçados acerca do assunto, sendo possível reuni-los em dois grupos de interpretações.

O primeiro entendimento dos doutrinadores é no sentido de que para a realização da despesa deverão ser instruídos, com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro e a declaração do ordenador de despesa, apenas os procedimentos licitatórios decorrentes de ações governamentais que acarretem o aumento de despesa, quer seja criação, expansão ou aperfeiçoamento.

No segundo entendimento, prevalece a idéia de que todo e qualquer procedimento licitatório, dispensa ou inexigibilidade, deverá ser instruído com a referida estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa.

Inicialmente, é bom frisar que em relação às despesas consideradas irrelevantes, estas não suscitam dúvidas, pois, como já visto anteriormente, foram excetuadas das regras estabelecidas no art. 16, para a geração de despesa, nos termos do § 3º do mesmo artigo e deverão estar previstas pelas leis de diretrizes orçamentárias.

Sobre o primeiro entendimento, destaca-se, a seguir, o posicionamento de diversos autores, entre os quais Figueirêdo (2001a, p. 110), que assevera que a prescrição legal não está estipulando regras para toda e qualquer despesa efetuada pelo Estado, pois aquelas já consignadas na lei orçamentária não se submetem aos novos requisitos impostos pelo dispositivo sob análise; portanto, a obrigação é apenas para aumento de despesas advindas da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, assim entendidas aquelas derivadas das alterações orçamentárias que se materializam por meio da abertura dos créditos adicionais ou do remanejamento de dotação, da transposição e da transferência, instrumentos estabelecidos pelo artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

Careceria de razoabilidade exigir a análise do impacto orçamentário-financeiro para despesas com dotação já aprovadas no orçamento, posto que esse impacto já foi analisado durante a fase de elaboração do orçamento, estando ínsito a essa fase o aspecto do planejamento (FIGUEIRÊDO, 2001a, p. 111).

O Tribunal de Contas de Santa Catarina manifesta-se no mesmo sentido, quando afirma:

entende-se que a demonstração do impacto financeiro e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes é exigível apenas para aumento de despesas originadas na criação, expansão e aperfeiçoamento de ação promovida no curso da execução de um orçamento, necessitando modificação orçamentária (créditos adicionais), já que para as despesas consignadas no orçamento já houve demonstração do impacto e da compatibilidade com o PPA e LDO no momento da elaboração e aprovação do orçamento (SANTA CATARINA, 2002, p. 49).

Cláudio Nascimento (2001) aduz, também, que 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 a criação, expansão ou aperfeiçoamento acarreta aumento da despesa. Isso quer dizer que quando tais fatos não provocarem aumento de despesa, não haverá a necessidade dos administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo.

Para Schmitt (2003, p. 949), exigir estimativas ou declarações ante a despesas que se mantêm inalteradas e adequadamente previstas nos instrumentos orçamentários, seria incongruente e estabeleceria uma burocracia desnecessária na fase interna dos certames licitatórios, decorrentes de impossibilidade material no cumprimento da norma e afirma que:

somente nas contratações que resultem em aumento de despesa não contemplada ou de dotação insuficiente na lei orçamentária, originadas a partir de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental requer-se, para a sua realização: o acompanhamento de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes (art. 16, inc. I – LRF); declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO (art. 16, inc. II – LRF).

Da publicação da Idaf, foi extraída a seguinte conclusão:

[...] temos que somente as ações de governo referentes a novos programas, ou para atividades já em curso e que necessitam de aprimoramento qualitativo e/ou quantitativo dependerão da observância dos requisitos prescritos nos arts. 16 e 17 da LRF. Como dissemos, as compras singulares, regra geral, não estão abarcadas pelo conteúdo da norma prescrita pelo citado art. 16, notadamente diante da impossibilidade material em impactar orçamentária e financeiramente tais despesas aos próximos dois exercícios, bem como diante do próprio conceito de “ação governamental” que, ao nosso ver, exclui as ações limitadas no tempo, contemplando apenas as ações contínuas.

Nesse sentido, em um primeiro momento caberá ao administrador identificar se as despesas que pretende realizar não estavam previstas ou, se estavam, irão crescer os valores projetados no plano orçamentário. Dessa forma, será obrigatória, conforme o caso (despesas obrigatórias de caráter continuado ou não), a declaração do

ordenador de despesa e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, verificada a adequação e compatibilidade com os instrumentos orçamentários, indicação da origem dos recursos e comprovação de que tal despesa não afetará as metas e resultados fiscais (LEI, 2002, p. 1090).

No mesmo sentido, Moraes (2002, p. 1019, grifo do autor) afirma que:

[...] apenas o aumento do dispêndio resultante de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental [...] que decorram de despesa de capital e as outras dela originárias ou relativas aos programas de duração continuada que perdurem por mais de dois exercícios [...] deverão satisfazer a exigência da **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** e da **declaração do ordenador da despesa**.

Acrescenta, igualmente, Brant (2002, p. 37) que o comando do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal “dirige-se às despesas não previstas no orçamento público, ou insuficientemente dotadas, que necessitam da abertura de créditos adicionais para serem regularmente cumpridas.” Na existência de previsão orçamentária suficiente para assumir as obrigações não haverá aumento de despesa, o que exclui a incidência do art. 16 da LRF.

Na visão de Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 112), não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se aos preceitos do art. 16 da LRF, pois

[...] livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas, apenas e tão-somente, à operação e manutenção dos serviços preexistentes e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se prevêm na LDO nem no PPA.

Ainda sobre essa idéia, ressalta-se o Acórdão TCU nº 883/2005 – 1ª Câmara, seguindo o voto do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, no qual foi firmado o seguinte:

[...]

28. Assim, quando da abertura de processo licitatório para a execução da despesa, deverá o processo estar instruído com os elementos dispostos nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar 101/2000, **desde que se trate da execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa**. Proceder-se-á, então, por parte do gestor público, a anexação dos documentos de que tratam os incisos I e II já mencionados ao processo licitatório.

[...]

30. Essa mesma disposição, repetida sucessivas vezes nas LDOs seguintes, encontra-se atualmente prescrita no art. 115 da Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004, que trata das diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005. **Volto a frisar, porém, que não são todas as licitações que geram criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e que muito menos geram aumento de despesa e, portanto, não é qualquer licitação que se subsume à aplicação do art. 16 da Lei Complementar 101/2000.**

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado (BRASIL, 2005, grifo do autor).

No que concerne ao segundo entendimento, segue-se a posição de vários autores, a começar por Fernandes (2001b, p. 34/35), que inclina-se à compreensão de que o ordenador de despesas deve elaborar a declaração em todos os casos de empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, quando afirma que:

[...]

a) as normas devem ser interpretadas segundo os princípios específicos que adotam. No caso, a LRF adota entre outros a prevenção de déficits imoderados e reiterados, o equilíbrio entre aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca a disposição do governo, e a limitação da dívida pública a nível prudente, compatível com receita e patrimônio público. Todos esses princípios podem ser violados se adotada a primeira interpretação, pois o ordenador de despesas mesmo sem estar criando, expandido ou aperfeiçoando a ação governamental poderá criar forte desequilíbrio entre a receita e a despesa e gerar déficits absurdos.

[...]

b) a legislação que operacionalizou o comando do art. 16, revela a consagração da segunda exegese, no sentido de estender a exigência da declaração a todos os casos de empenho e licitação.

Por esses motivos o ordenador de despesas deve fazer a declaração em todos os casos de empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. Nos casos em que tiver feito a declaração na fase da licitação, a declaração no ato de empenho pode ser apenas ratificando a declaração anterior, se inalterados os fatos que ensejaram a primeira declaração.

Semelhante entendimento é o de Kozłowski (2004, p. 277), quando conclui que a única exceção apresentada pelo legislador está na despesa irrelevante, não cabendo ao intérprete da lei acrescentar novas distinções ou categorias de dispêndios, “com adjetivação variegada como corriqueiras ou habituais.”

Destarte, tem-se que nas licitações que superem os valores para dispensa – despesas irrelevantes – devem ser acrescidas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, acompanhadas das *premissas e da metodologia de cálculo utilizadas* [...] (KOZŁOWSKI, 2004, p. 278).

Cruz (2001, p. 60), no mesmo sentido aduz que:

o principal objetivo das restrições descritas no art. 16 indicam a intenção de impedir que empenhos, licitações, autorização de fornecimento de bens e serviços, ordem de serviço para início da execução de obras e também a desapropriação, constitucionalmente amparada, de imóveis urbanos proliferem e comprometam o equilíbrio orçamentário.

[...]

A exigência de declaração formal de adequação diante do PPA e da LDO, além da lei orçamentária anual, cria o comprometimento direto do ordenador pelo rigoroso acompanhamento do aumento de despesas. Como decorrência, o gerenciamento orçamentário e financeiro tem mais um elemento de checagem obrigatória antes de emitir qualquer empenho ou autorizar movimentações financeiras: *verificar se implica ou não aumento de despesa*.

Guimarães (2002, p. 62/63), também favorável a esse entendimento assim dispõe:

por força do Diploma Legal acima mencionado, todo agente público, na fase interna da licitação, deverá avaliar e declarar o impacto orçamentário financeiro da futura contratação; essa avaliação integrará os elementos objetivos limitadores da sua ação discricionária, especialmente em relação a conveniência do futuro contrato, considerando para tanto, as demais obrigações assumidas pela entidade licitadora.

[...]

Embora os atos da fase interna da licitação sejam meramente preparatórios para o desencadeamento da competição, o controle sobre seus elementos é essencial para a garantia de uma gestão fiscal responsável, compromissada com um planejamento efetivo e eficaz de suas metas, e ainda com o fiel adimplemento das suas obrigações.

É importante frisar, também, a posição de Furtado (2001a, p. 36, grifo nosso), nessa linha de entendimento:

além da estimativa do impacto financeiro-orçamentário, deverá constar nos autos do processo de licitação ou de contratação direta a declaração do ordenador de despesa, ou seja, daquela “*autoridade de cujos atos resultem a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos*” (conforme dispõe o art. 80, § 1º, do Decreto-lei nº 200/67) 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. Ou seja, a declaração será apenas o ato que vinculará o ordenador de despesa à estimativa de impacto financeiro-orçamentário, imputando-lhe, conseqüentemente, responsabilidade pessoal.

Verifica-se, portanto, que além da simples indicação da rubrica orçamentária de onde irá originar-se o recurso para fazer frente à despesa a ser gerada pelo contrato, condição já imposta pela Lei nº 8.666/93, a LRF impõe ademais, a juntada aos autos do processo de licitação ou de contratação direta da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesa aqui referidos. Essas duas providências constituem, ademais, em condição prévia para o “*empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras*”, nos termos do art. 16, § 4º, da LRF.

Todas essas novas exigências adicionais impostas pela LRF **somente serão dispensadas para a despesa considerada irrelevante**, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Em estudo realizado no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Jorge e Teodoro (2000, p. 32) manifestam-se da forma a seguir:

as condições para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa são as seguintes:

a) declaração do ordenador de despesa de que:

- o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (soma das despesas de mesma espécie, realizadas e a realizar previstas no programa de trabalho, não supera os limites estabelecidos para o exercício);
- a despesa é compatível com o PPA e a LDO (conformidade com diretrizes, objetivos, prioridades e metas).

b) estimativa, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo, do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa entrar em vigor e nos dois seguintes.

Os requisitos estabelecidos no parágrafo anterior constituem condição prévia para a emissão de empenhos, as licitações e as indenizações por desapropriação de imóveis urbanos.

Estão desobrigadas dessas condições as despesas consideradas irrelevantes, nos termos em que dispuser a LDO.
Por conseguinte, desde a publicação da LRF, os processos de despesas que se enquadrem nessa situação deverão conter declaração do ordenador de despesa nos termos antes referidos e estimativa do impacto orçamentário-financeiro do novo gasto.

3.7 Aplicação do Dispositivo no TCU e na Câmara dos Deputados

Para demonstrar a aplicabilidade do dispositivo legal em estudo, traz-se, a título de ilustração, os procedimentos que têm sido adotados no Tribunal de Contas da União e na Câmara dos Deputados.

No âmbito interno do TCU, adota-se o procedimento no sentido de que todos os processos referentes a licitação de serviços, ao fornecimento de bens e à execução de obras ou serviços de engenharia, de valor superior ao definido na LDO para as despesas consideradas irrelevantes, deverão ser encaminhados previamente ao setor competente para pronunciamento acerca da adequação orçamentária e financeira da despesa com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual.¹²

O ordenador de despesas do TCU, que é o Secretário de Orçamento, Contabilidade e Finanças, emite um despacho, nos seguintes termos:

dessa forma, tendo sido efetuadas as análises devidas, esta Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade – SECOF declara que a despesa objeto dos autos possui adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 11.306, de 2006), bem como compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA 2004/2007 (Lei nº 10.933, de 2004) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006 (Lei nº 11.178, de 2005), nos termos do inciso II do artigo 16 da LC nº 101, de 2000.¹³

¹² Conforme documento elaborado pela Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (SECOF), do TCU, que dispõe sobre os procedimentos internos de elaboração da declaração de adequação orçamentária e financeira. Disponível em: <<http://srv-inet2/>>, intranet do TCU. Acesso em: 3 jul. 2006 (ver Anexo A).

¹³ Ver Anexo B – Modelo de Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira.

Na Câmara dos Deputados, adota-se procedimento semelhante, ou seja, é emitida a declaração do ordenador de despesa em todos os processos de autorização da despesa:

aqui na Câmara nós estamos fazendo da seguinte forma:

Nos despachos do Diretor-Geral, quando há autorização de despesa incluímos um parágrafo que trata da Declaração exigida pelo ar. 16 da LRF, mais ou menos nos seguintes termos:

Em cumprimento ao disposto no art. 16, inciso II, da Lei Complementar n.º 101, de 2000, DECLARO que a despesa encontra-se adequada sob os aspectos orçamentários e financeiros, estando a dotação orçamentária reservada por meio da Nota de Pré-empenho n.º 2006PE000000, à fl.xx.

[...]

A declaração é feita basicamente em todos os processos de autorização de despesa, mesmo sendo prorrogação de contratos sem acréscimo de valor, exceto para aquelas despesas consideradas irrelevantes (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93).¹⁴

Verifica-se, portanto, que estes órgãos têm sido bastante cautelosos no cumprimento do artigo, pois estão se pronunciando quanto à adequação orçamentária e financeira da despesa com a LOA e à compatibilidade com a LDO e com o PPA, em todos os processos de contratação.

¹⁴ MOTA, Francisco Glauber Lima. Enc: Resp: Solicitação de Informações. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <cleziasa@tcu.gov.br> em 7 jul. 2006.

4 CONCLUSÃO

A partir da edição da LRF, passou-se a ter um controle mais efetivo da geração dos gastos públicos, o que é imprescindível, já que as despesas são viabilizadas por meio de recursos públicos captados junto à população.

Entende-se, ao longo desse estudo, que as disposições do art. 16 foram estabelecidas visando a fiel execução orçamentária e financeira da despesa, no sentido de tornar as finanças públicas mais transparentes, manter o equilíbrio das contas, controlar o gasto e os atos do administrador por ele responsável, o que evidencia a importância do texto legal.

Portanto, a aplicação do artigo em questão é pertinente à fase da execução orçamentária e financeira, já que a função do ordenador de despesa está intimamente ligada a esse momento e é dele a responsabilidade pela autorização dos gastos.

Foram criados dois instrumentos de controle, com o intuito de que não falem os recursos já previstos nos programas aprovados nas leis orçamentárias, o que inviabilizaria a implementação dos planos governamentais: a estimativa de impacto orçamentário-financeiro (inciso I) e a declaração de adequação e compatibilidade com os planos orçamentários (inciso II).

Constituiu-se em objeto desta monografia esclarecer se a declaração elaborada pelo ordenador de despesas é obrigatória na realização de quaisquer despesas.

O teor do dispositivo em comento – art. 16 - estabelece importantes normas a serem observadas pelo ordenador de despesas, que deverão ser atendidas para a geração dos novos gastos. Ao ordenador foi atribuída uma maior responsabilidade, uma vez que terá de declarar a adequação e a compatibilidade do gasto com os planos orçamentários. Se tais requisitos não forem atendidos, a despesa será considerada não autorizada e irregular.

Após análise da posição dos diversos autores citados nesta pesquisa, entende-se que a interpretação mais compatível com o escopo traçado pelo dispositivo legal é o de que a

declaração, objeto de estudo, é cabível apenas quando ocorrer ação governamental que acarrete aumento da despesa durante a execução orçamentária, quer seja de criação, expansão ou aperfeiçoamento, assim compreendida a ação relacionada a projeto, incluindo também as atividades decorrentes, que geram despesas com a manutenção do produto obtido.

Logo, quando o aumento da despesa, ou seja, alteração do valor já previsto na lei orçamentária ou a extensão daquela já criada, por prazo determinado, ocorrer durante a fase da execução da despesa, será necessário que o ordenador da despesa declare se o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.

Sendo assim, antes de o administrador elaborar a declaração exigida pelo dispositivo em tela, deverá ele, primeiro, verificar se a despesa que pretende realizar está prevista ou não no plano orçamentário. Se estiver, deverá certificar-se de que ela irá acrescer o valor já projetado, ou seja, deverá ter a confirmação de que se trata de aumento de despesa, para os fins da lei. Se for constatado que não haverá aumento de despesa, segundo este estudo, não há necessidade da elaboração de tal documento.

Confirmado o aumento de despesa, decorrente de ação governamental, deverá ser elaborada a declaração do ordenador, nos termos do inciso II e § 1º do artigo 16, da LRF. Este verificará, inicialmente, se a despesa é objeto de dotação orçamentária e financeira suficiente, considerando o que foi gasto e o que se pretende gastar. Em seguida, se ela faz parte de um programa do PPA e se está em conformidade com as disposições da LDO, além de estar de acordo com suas diretrizes, objetivos, prioridades e metas. Por fim, procederá à elaboração da declaração de que todos os requisitos foram respeitados.

Se necessária a declaração, entende-se que esta deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, na contratação da despesa pública, pois a lei exige a elaboração dos dois instrumentos. Estes devem ser preparados previamente à emissão do empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras,

desapropriação de imóveis urbanos e, ainda, deverão ser fielmente observados pelos ordenadores de despesa dos órgãos públicos. Caso não sejam cumpridas tais determinações, a despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15 da LRF.

Vale ainda reprimir que as despesas consideradas irrelevantes ficam desobrigadas do cumprimento do artigo, nos termos do § 3º.

É importante frisar que, com a exigência da LRF, aumentou a necessidade de acompanhamento pelos órgãos fiscalizadores, que precisam estar mais atentos no controle da execução orçamentária e financeira e ter normas precisas sobre o assunto, de forma a evitar abusos que venham a comprometer a administração.

O TCU, órgão fiscalizador, cuja missão é assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, tem competência para dar interpretação sobre norma concernente ao tema, no sentido de orientar os órgãos da administração pública federal. E, como foi visto, manifestou-se sobre o assunto no Acórdão-TCU nº 883/2005 – 1ª Câmara, em que foi firmado que os documentos de que tratam os incisos I e II do art. 16 da LRF devem constar do processo licitatório para a execução da despesa, desde que se trate da execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa.

Foi demonstrado no item 3.7 da pesquisa, a título de ilustração, a aplicação do dispositivo no âmbito interno do Tribunal de Contas da União e da Câmara dos Deputados.

Conclui-se esta pesquisa, enfatizando a importância da declaração de adequação orçamentária-financeira, no controle do aumento das despesas públicas, citando Harada (2002, p. 68), que diz:

[...] a exigência de declaração formal, atestando a compatibilização da despesa acrescida com a LOA, o PPA e a LDO, vincula o ordenador de despesa a um programa de acompanhamento rigoroso da expansão de gastos públicos, podendo vir

a ser responsabilizado, inclusive, criminalmente se for constatada a falsidade ideológica daquela declaração formal.

Sugere-se aos responsáveis pela execução orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública que, quando forem contratar a despesa pública, verifiquem se esta configura aumento de despesa decorrente de ação governamental, no sentido de que se considere a necessidade ou não da elaboração da declaração do ordenador da despesa, que deverá estar embasada pela estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do inciso I e II da LRF. Dessa forma, além de cumprirem o que determina a lei, desviar-se-ão de futuras penalizações, e, ainda, de burocracia desnecessária, já que para despesas não enquadradas no citado artigo não será obrigatória a elaboração do despacho administrativo, implicando em economia processual.

Por fim, recomenda-se para futuras pesquisas sobre o tema, que os interessados façam um levantamento de dados concretos em órgãos da administração pública, para evidenciar como estão sendo elaboradas as estimativas de impacto orçamentário-financeiro que embasam as declarações de adequação e compatibilidade, avaliando a qualidade dessas estimativas. Na mesma linha, seria igualmente bastante útil investigar como o dispositivo aqui analisado é cumprido nos entes subnacionais, ou seja, nos estados e municípios.

REFERÊNCIAS

ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edílson Rodrigues; AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada e anotada**. 4. ed. revista e ampliada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

BRANT, André Gonçalves Caldeira. LRF: dos contratos de terceirização e da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 234, p. 35-38, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15 mai. 2006.

_____. Congresso, Senado Federal, Centro de Informática e Processamento de Dados, Programa Interlegis. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**, comentários Rosinethe Monteiro Soares e Jales Ramos Marques. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Programa Interlegis, 2001.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 31 mai. 2006.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 8 mai. 2006.

_____. Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Editado pelo Departamento de Relações Institucionais, 2000. Disponível em: < <http://www.federativo.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 18 mai. 2006.

_____. Ministério do Orçamento e Gestão. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. Pedido de reexame apresentado pelo diretor-geral da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 1.817/2003 - 1ª Câmara (Relação 50/2003, Ata 29/2003), prolatado em representação formulada pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Distrito Federal, tendo em vista possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 18/02 realizada por aquela Casa Legislativa. Conhecimento. Provimento parcial. Insubstância de item do acórdão recorrido. Ciência ao interessado.

Acórdão nº 883/2005 – TCU – 1ª Câmara. Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Ata nº 15, 17 mai. 2005 – Ordinária – 1ª Câmara. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/SESSOES/ATAS/PRIMEIRA_CAMARA/PRIMEIRA_CAMARA_2005/ATA_1C_15_DE%2017-5-2005.PDF>. Acesso em: 21 jun. 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações básicas**. 3. ed. ver. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

BRUNO, Reinaldo Moreira. A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento limitador da discricionariedade na execução orçamentária. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, v. 2, n. 24, p. 3015-3025, dez. 2003.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal & orçamento público municipal**. Curitiba: Juruá, 2003.

CRUZ, Flávio da (Coord.) et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 38, n. 151, jul./set. 2001.

_____. **Responsabilidade fiscal na função do ordenador de despesa; na terceirização de mão-de-obra; na função do controle administrativo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

_____. A função de ordenar despesas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, v. 1, n. 1, p. 5-9, jan. 2002.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício et al. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Recife : Editora e Comércio de Livros Jurídicos, 2001.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. Lei de Responsabilidade Fiscal – o resgate do planejamento governamental. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coordenador) et. al. **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.

FURTADO, Lucas Rocha. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as licitações. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 32, n. 87, p. 35-38, jan./mar. 2001.

_____. **Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. 140 p. (Lei de Responsabilidade Fiscal. Cadernos Ibam; 1)

GUIMARÃES, Edgar. **Controle das licitações públicas**. São Paulo: Dialética, 2002.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº. 101/2000 comentada e legislação correlata anotada.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

JORGE, Luiz Genéidio M; TEODORO, Luciene de Fátima Carvalho. **Estudo sobre a Lei Complementar nº 101/2000.** TCDF/5ª Inspetoria. 2000. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/lrf/LRF.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2006.

KOZLOWSKI, Wilson. As licitações e os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal: artigo 16. **Boletim de Licitações e Contratos**, v. 17, n. 4, p. 273-278, abr. 2004.

LEI de responsabilidade fiscal; art. 16; ordenador de despesas; obrigações: orientação jurídica **IDAF: Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal**, v. 1, n. 12, p. 1086-90, jul. 2002.

LIMA, Manuel Messias Pereira; LIMA, Ana Luiza Pereira. **A lei de responsabilidade fiscal: prática e teoria (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000.** São Paulo: Atlas, 2001.

MANHANI, Danilo Antonio. **Despesa pública na Lei de Responsabilidade Fiscal.** Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 542, 31 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6144>>. Acesso em: 26 mai. 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os fundamentos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coordenador) et. al. **Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: Dialética, 2001.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MILESKI, Hélio Saul. O ordenador de despesa e a Lei de Responsabilidade Fiscal: conceituação e repercussões jurídicos-legais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, v. 1, n. 8, p. 882-889, ago. 2002.

MORAES, Silvio Freire de. Lei de Responsabilidade Fiscal: a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e seus documentos essenciais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, v. 1, n. 9, p. 1017-1019, set. 2002.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso básico de Contabilidade Pública.** 1. ed. Brasília. Autor-editor, 2005.

MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. **Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina e legislação.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.) **Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria e prática**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

NASCIMENTO, Cláudio. **Acompanhamento da execução orçamentária**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

NÓBREGA, M. A. R. da; FIGUEIREDO, C. M. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos gerais**. 2000. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Wéder. Lei de Responsabilidade Fiscal, Margem de Expansão e o Processo Legislativo Federal: In: IX Prêmio Tesouro Nacional, 2004. Brasília. STN. 2005. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IXPremio/lrf/1lrfIXTN/1premio_lrf.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2006.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Que significa ação governamental, no art. 16 da Lei de Responsabilidade fiscal? Sobre a necessidade de clareza das leis. **Boletim de Direito Municipal**, v. 19, n. 1, p. 9-11, jan. 2003.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Guia: Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000**. 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. 176p. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/publicacoes/livros/pdf/guia_lrf_2ed.pdf>. Acesso em 26 mai. 2006.

SCHMITT, Paulo Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas gerais de contratação pública: questões pontuais. **ILC: Informativo de Licitações e Contratos**, v. 10, n. 117, p. 945-960, nov. 2003.

SEGUNDO, Rinaldo. **Breves considerações sobre o orçamento público**. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 135, 18 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4505>>. Acesso em: 29 mai. 2006.

SILVA, Geilton Costa da. Considerações acerca da função do ordenador de despesas nos órgãos do Poder Judiciário. **Boletim de Direito Administrativo**, v. 22, n. 11, p. 1244-1251, nov. 2004.

SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de Responsabilidade Fiscal para os municípios: uma abordagem prática**. São Paulo: Atlas, 2004.

STRUCHEL, Andréa Cristina de Oliveira. Ação governamental e o Poder Executivo municipal. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 660, 27 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6636>>. Acesso em: 21 jun. 2006.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: comentada artigo por artigo. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 2. ed. v. V. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ZIVIANI, Juliardi. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6026>>. Acesso em: 29 mai. 2006.

ANEXOS

ANEXO A – Norma Interna do TCU Sobre Adequação Orçamentária e Financeira.



Secretaria Geral de Administração – SEGEDAM
 Secretaria de Orçamento Finanças e Contabilidade – SECOF
 Diretoria Técnica de Programação e Execução – DIPEX

Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira

Fundamento Legal:

Art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000; Art. 98, inciso II da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 e incisos I e II do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Descrição do Assunto:

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, traz uma mudança cultural e institucional no trato com o dinheiro público, gerando uma ruptura na história político-administrativa do país e introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira.

Visando ao controle da execução orçamentária e financeira a LRF prevê que os atos voltados para a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental, que acarretem aumento de despesa, serão acompanhados 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.

Para os fins da LRF, considera-se:

- "Adequada à 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;"
- "Compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias a despesa que se conforme com as diretrizes, os objetivos, as prioridades e as metas previstas nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições."

Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa e a assunção de obrigação que não atendam os requisitos acima. Ademais,

essas normas constituem condição previa para:

- "empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;"
- "desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição"

Essas medidas, combinadas com as restrições à concessão de benefícios fiscais, sem prejuízo das demais ações inibidoras de eventuais desvios orçamentários e financeiros, buscam o tão almejado equilíbrio fiscal e, mais uma vez, instrumentalizam os gestores financeiros.

Ressalte-se que o parágrafo 3º do Art. 16 da LC nº 101/2000 ressalva as despesas consideradas irrelevantes, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, que em 2003 tem por base o inciso II, Art. 98 da Lei nº 10.524/2002 (LDO):

- Até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para obras e serviços de engenharia, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;
- Até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para outros serviços e compras e para alienações, nos casos previstos nesta lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Forma de Solicitação:

Em vista do exposto, os processos referentes a licitação de serviços, fornecimento de bens e execução de obras ou serviços de engenharia, de valor superior aqueles acima destacados, deverão ser encaminhados previamente à Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade - SECOF para pronunciamento acerca da adequação orçamentária e financeira da referida despesa com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual.

Unidade Responsável

A Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade – SECOF é responsável pela emissão da Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, a qual deverá ser emitida no prazo de 24 horas a partir da entrada do processo na Diretoria Técnica de Programação e Execução – DIPEX.

As dúvidas acerca do procedimento acima descrito poderão ser dirimidas pelos telefones 316-7844/7248 ou pelo endereço eletrônico secof@tcu.gov.br.

ANEXO B – Modelo de Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira no TCU.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Administração
Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade

TC – 000.000/2006-0

Interessado: TCU Assunto: **Aquisição de equipamentos e materiais**

Despacho do Secretário de Orçamento, Finanças e Contabilidade

Versam os autos sobre procedimento licitatório para aquisição de equipamentos e materiais medicos-hospitalares a serem utilizados no Tribunal, pelo valor estimado de R\$ 42.629,63 (quarenta e dois mil, seiscentos e vinte e nove reais e sessenta e três centavos), conforme expediente de fls. 60/61.

2. O processo foi encaminhado a esta Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade – SECOF pela Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa - SEMAT para que, de acordo com o inciso II do artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), esta Secretaria informe se a despesa a ser realizada com a aquisição objeto dos autos tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

3. O dispêndio enquadra-se na Atividade **01.032.0550.4018.0001 – Fiscalização da Aplicação dos Recursos Públicos Federais**, nas Naturezas de Despesa, **4.4.90.52 – Equipamentos e Material Permanente**, para os subitens 1.1 a 1.4, 2.1 e 2.2 , os quais estão orçados em R\$ 396.045,62 (trezentos e noventa e seis mil e quarenta e cinco reais e sessenta e dois centavos); **3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**, para os subitens 1.5 e 2.3, estimados em R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais) e **3.3.90.30 – Material de Consumo**, para os subitens 3 e 4, que somam em R\$ 140.539,20 (cento e trinta e quatro mil quinhentos e trinta e nove reais e vinte centavos).

4. Dessa forma, tendo sido efetuadas as análises devidas, esta Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade – SECOF declara que a despesa objeto dos autos possui adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 11.306, de 2006), bem como compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA 2004/2007 (Lei nº 10.933, de 2004) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006 (Lei nº 11.178, de 2005), nos termos do inciso II do artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Restitua-se o processo ao Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa - SEMAT, para adoção das providências cabíveis.

Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade, em 25 de maio de 2006.

Secretário

ANEXO C – Modelo de Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira no TCU.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Administração
Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade

TC – 000.0001/2006-5

Interessado: TCU

Assunto: Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº XX/2005

Despacho do Secretário de Orçamento, Finanças e Contabilidade

Versam os autos sobre a celebração do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº XX/2005, firmado em 29/02/2005 entre o Tribunal de Contas da União e a empresa Brasil S/A, cujo objeto é a prestação dos serviços de cessão de meios para recepção de canais de televisão.

2. Os autos foram submetidos à consideração desta Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade – SECOF, pela Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa - SEMAT para que, de acordo com o inciso II, do artigo 16, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, informe se a despesa a ser realizada com o termo aditivo objeto do presente processo tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

3. Cabe ressaltar que o termo aditivo em questão tem por finalidade prorrogar até 30/07/2009 a vigência do contrato, a um custo global de R\$ 83.229,48 (oitenta e três mil e duzentos e vinte e nove reais e quarenta e oito centavos), sendo previsto para o ano corrente o montante de R\$ 11.559,65 (onze mil quinhentos e cinquenta e nove reais e sessenta e cinco centavos) e, para os exercícios seguintes, o dispêndio será alocado na dotação

orçamentária própria para o atendimento dessa finalidade, a ser consignada ao TCU nas leis Orçamentárias Anuais.

4. O dispêndio enquadra-se na Atividade 01.032.0550.4018.0001 – Fiscalização da Aplicação dos Recursos Públicos Federais, Natureza de Despesa 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica,

5. Desde já, autorizo a realização da despesa, por se tratar de despesa amparada no *caput* do art. 25, da Lei nº 8.666, de 1993, tendo em vista a delegação de competência a mim conferida pelo inciso I, art. 1º, da Portaria-TCU nº 14, de 2005.

6. Dessa forma, tendo sido efetuadas as análises devidas, esta Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade – SECOF declara que a despesa, objeto dos autos, possui adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (Lei n.º 11.306 de 2006), bem como compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA 2004/2007 (Lei nº 10.933, de 2004) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006 (Lei nº 11.178, de 2005), nos termos do inciso II, do artigo 16, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Encaminhe-se o processo à Secretaria-Geral de Administração – SEGEDAM para conhecimento da autorização, vislumbrando a iminente ratificação da despesa e, posteriormente, à Consultoria Jurídica – CONJUR, para análise da minuta do termo aditivo, nos termos do despacho da SEMAT de fls. 139.

Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade, em 23 de maio de 2006.

Secretário