

Lei de Responsabilidade Fiscal: art. 16. Subsídios para Interpretação

Austen S. Oliveira

Consultor em Orçamento e Contabilidade da
CONAM – Consultoria em Administração Municipal.

Resumo: O artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe sobre a necessidade de elaboração de estimativa do impacto orçamentário financeiro para três exercícios e a declaração do ordenador da despesa sobre sua compatibilidade com o Plano Plurianual, com as Diretrizes Orçamentárias e com o Orçamento, quando ela decorrer da criação, ampliação ou aperfeiçoamento da ação governamental com aumento de gastos, ora vem sendo interpretado como aplicável a todo e qualquer contrato, ora só com aqueles decorrentes da execução de projetos (não de atividades). O artigo procura dar subsídios à interpretação da norma, mostrando que ela se aplicaria de maneira diferente, em execução tanto de projetos quanto de atividades, mas só quando há aumento da despesa orçamentária fixada e por decorrência de criação expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Não se aplicaria, portanto, na execução normal das ações consignadas na Lei Orçamentária.

1. Tenho visto com alguma frequência servidores públicos manifestarem seu entendimento de que as disposições do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF se aplicam a todos os contratos de obras, serviços e fornecimentos, por exemplo, aos contratos de fornecimento de combustíveis para a frota de veículos da Administração.

Penso que essa não é a norma extraída do dispositivo pela interpretação.

2. Para o perfeito entendimento das disposições do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe ser transcrito o seu “*caput*”¹:

¹ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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

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

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

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

No livro “O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, editado no mesmo ano de publicação da Lei, escrevi, com meus companheiros da CONAM, o seguinte texto:

Os grandes objetivos da Lei Complementar nº 101 são a obtenção e a preservação do equilíbrio nas contas públicas. Para atingi-los ela im-

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

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

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

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

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

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

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

põe condutas responsáveis, limites, condições e metas.

Nesse contexto é que se deve interpretar todos os dispositivos da Lei e particularmente os artigos 16 e 17.

Note-se na redação de ambos a preocupação com o aumento da despesa, com o cumprimento de metas e com a adequação orçamentária e às Leis de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual.

Para se interpretar o “caput” do artigo 16 é preciso conhecer o significado das expressões “criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental” e “aumento da despesa”.

No que concerne à primeira expressão, aqueles que militam na área de planejamento e orçamento se sentirão provavelmente inclinados a sugerir uma relação com o instrumento de programação denominado pela legislação federal como projeto.

De fato, assim já estabelecia a Portaria nº 9/74, do então Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, e estabeleceu mais recentemente a Portaria nº 42/99, do Ministro do Orçamento e Gestão:

Projeto, um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do Governo.

Abrangência da expressão contida no artigo 16 vai além dos projetos, para atingir a totalidade dos programas, incluindo, portanto, também as atividades (ver as mesmas Portarias).

É que normalmente a implementação de um projeto tem como consequência a geração de despesas com a manutenção do “produto” obtido, que passarão a constituir ou a integrar uma atividade.

Um projeto que envolva a construção de uma escola, por exemplo, acarretará a necessidade de contratação de professores e servidores de apoio, de material escolar e de manutenção do prédio e do serviço nele prestado. São todas despesas que não integram o projeto, vez que este é limitado no tempo e tais despesas são permanentes, refletindo nos orçamentos futuros. A realização do projeto normalmente provoca impacto na despesa, particularmente na classificada como corrente.

Não teria sentido, portanto, controlar as despesas de projetos, olvidando-se as das atividades. A expressão aumento da despesa, decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, precisa se referir a uma base (aumento em relação a que?).

Quando o inciso I, do § 1º, determina que o gestor deve somar todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, fica evidente que o aumento da despesa deve ser considerado não apenas no âmbito de cada crédito orçamentário, mas, sobretudo, dentro do respectivo projeto ou atividade.

Como normalmente está possibilitado o remanejamento de dotações dentro da mesma categoria de programação (artigo 167, inciso VI, Constituição), o aumento de despesa que a criação, o aperfeiçoamento ou a expansão da ação governamental pode provocar deve ser apreciado em relação aos projetos e atividades existentes.

Se assim não fosse, todo e qualquer ato gerador de dispêndio necessitaria do estudo prévio e da declaração do ordenador referidos nos incisos I e II do “caput” do artigo 16.

O parâmetro global, portanto, é a despesa fixada na Lei Orçamentária vigente, que congrega a totalidade dos projetos e atividades.

Sob o enfoque do equilíbrio das contas públicas, a criação de uma ação governamental e a expansão das já existentes normalmente provocam aumento na despesa orçamentária.

Quando isso ocorrer, o impacto no orçamento do ano e nos dois subsequentes deverá ser estimado, e mais do que isso em relação ao primeiro ano de vigência: neste deverá ocorrer prévia adequação orçamentária, normalmente via créditos adicionais. Com isso se possibilitará a aferição descrita no inciso I do § 1º do mesmo artigo 16.

Somente quando houver um aumento na despesa orçamentária fixada, decorrente da criação de ação governamental (nova) ou de expansão ou aperfeiçoamento das ações existentes, é que os ordenadores de despesas precisarão cumprir o disposto no artigo 16. Para as despesas contidas nos limites dos valores dos projetos e atividades não haverá necessidade de qualquer providência, vez que o impacto orçamentário e a adequação à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei do Plano Plurianual já foram verificados na oportunidade da elaboração da Lei Orçamentária do exercício.

O § 3º do artigo exclui das disposições deste a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a LDO.

É importante observar que essa despesa irrelevante excluída é aquela que decorre da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental e que provoca aumento da despesa.

Portanto, a LDO deverá estabelecer o que é despesa irrelevante, para que o gestor saiba, quando pretender criar, expandir ou aperfeiçoar a ação governamental com aumento da despesa, se precisará ou não observar o contido nos incisos I e II do artigo.

Em 2002, o Prof. Kiyoshi Harada, em seu livro “Responsabilidade Fiscal”, fez os seguintes comentários ao citado art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

Este dispositivo, inovando a legislação sobre a matéria, buscou atingir a despesa pública em sua origem, antecipando-se à própria autorização orçamentária. Tanto é que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesas será acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, nos termos do inciso I. Além das atividades governamentais em curso, cobertas pelas dotações orçamentárias consignadas na LOA, poderão existir outras, decorrentes de criação ou da expansão ou do aperfeiçoamento da atividade estatal existente.

E mais:

É claro que para as despesas contidas nos limites dos valores de projetos e atividades fixados na LOA não haverá necessidade da elaboração de qualquer estimativa. De fato, o seu impacto orçamentário, bem como, a sua adequação ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias já foram verificados por ocasião da feitura da lei orçamentária anual.

Também em 2002 os eméritos profissionais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Flávio C. de Toledo e Sérgio Ciquera Rossi, editaram o livro “Lei de Responsabilidade Fiscal comentada por artigo”, onde ensinam:

Mais ação governamental gera, quase sempre, despesa adicional. Por visar, prioritariamente, o equilíbrio entre receitas e despesas, a LRF não

se furtaria à imposição de cautelas quanto a esse tipo de crescimento do gasto público.

E mais adiante:

Vale ponderar, não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se ao ritual administrativo antes descrito. 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 preveem na LDO nem no PPA.

A rigor, as despesas iniciadas sob a categoria projeto atenderão aos quesitos do artigo em debate, sem embargo de que, ao longo dos três exercícios da estimativa orçamentária e financeira, os gastos decorrentes já não mais e classifiquem naquela categoria, mas, sim, como atualidade. Exemplo: suponho que a construção de um pronto-socorro tenha se dado num único exercício financeiro; nele, tal despesa será tipificada como projeto; depois, nos dois anos seguintes, a operação do investimento será tida como atividade (folha salarial dos médicos, enfermeiros; aquisição de medicamentos e material de enfermagem etc.); nesse cenário, quer projeto, quer atividade, a despesa gerada sujeita-se aos trâmites do art. 16; contudo, importante destacar, é preciso que se inicie como projeto, ou seja, a categoria de programação relacionada à criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental.

(...)

Assim, o objeto do art. 16, a criação, expansão ou aprimoramento da ação de governo, relaciona-se, num primeiro momento, ao conceito de projeto; depois, claro, ao de atividade, visto

que indispensável operar e manter o produto criado pelo projeto, seja uma escola, um posto de saúde ou a instalação da Guarda Municipal. No dispositivo em análise, a LRF acautela-se com gastos que se reproduzem ao longo dos exercícios financeiros, com potencial multiplicador; não é o caso, pois, da manutenção asfáltica de espaços urbanos ou da maior aquisição de material de escritório para as lides administrativas; tais gastos, além de tudo, não se inserem na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual, um dos pressupostos da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo (inciso II do caput).

3. Peço licença para observar que a Lei do Plano Plurianual e, conseqüentemente também a Lei de Diretrizes Orçamentárias, envolvem não só projetos como as atividades igualmente, desde que estejam elas inseridas nos programas de duração continuada – que usualmente são os mais expressivos – ou envolvam despesas de capital (nas atividades, sim, cabem despesas de capital!). É o que prevê a Constituição (art. 165, § 2º).

E uma atividade consignada na lei de orçamento pode ser expandida ou aperfeiçoada, provocando, conforme o caso, um aumento da despesa orçamentária. Nesta hipótese, incidem as disposições do art. 16.

Pode ocorrer, também, que a expansão ou o aperfeiçoamento dessa ação governamental consignada numa atividade não provoque aumento da despesa orçamentária porque os créditos consignados na Lei Orçamentária são suficientes. No caso, portanto, não haverá aplicação das disposições do art. 16 da LRF, porque inócua uma das suas duas condições: a de aumento da despesa.

Precisa ficar evidenciado que a execução de projetos pode, igualmente, gerar ou não a incidência do art. 16.

Quando se executa um projeto que está consignado na Lei Orçamentária, sob a cobertura de dotações suficientes, não há que se falar em “aumento da despesa” e nem mesmo de impacto.

Pode ocorrer, entretanto, que a Administração deseje realizar um projeto novo, “criando”, portanto, uma despesa nova que, conseqüentemente, provoca um aumento da despesa total. Aí estarão presentes as duas condições: haverá criação de ação governamental e aumento da despesa. Neste caso aplica-se o disposto no artigo 16.

Como disse antes, não teria sentido controlar apenas as despesas de projetos, olvidando-se as atividades.

Relembro que tanto as atividades como os projetos relativos a programas de duração continuada constam do PPA, da LDO e da LOA, e que o controle do aumento das despesas orçamentárias, decorrentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, só através dos projetos, deixaria fatia substancial da despesa orçamentária podendo ser aumentada, contribuindo para o agravamento da situação fiscal.

O que fica fora do controle nos termos do art. 16, além das despesas para as quais há crédito orçamentário suficiente, são as definidas legalmente como irrelevantes, normalmente de pequena monta. Pode então, a Administração realizar despesas decorrentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que aumentam a despesa orçamentária, quando forem irrelevantes, independentemente do cumprimento das disposições do art. 16.

4. Assim, no exemplo citado inicialmente – de contrato de fornecimento de combustíveis para a frota da Administração – é preciso lembrar que normalmente eles, os combustíveis, destinam-se à execução de atividades e raramente à de projetos. Objetivam os contratos manter ativos os veículos e máquinas na execução de serviços públicos.

Penso que tais contratos – como os demais de obras, fornecimentos e serviços – que não decorram de qualquer criação, ampliação ou aperfeiçoamento da ação governamental, seja ela executada através de projeto ou atividade, e nem decorrendo deles qualquer aumento da despesa orçamentária fixadas, já que atendidos por dotações de créditos constantes do Orçamento, não estão submetidos às disposições do art. 16 da LRF.

Se o legislador desejasse que para todos os contratos (e empenhos, e desapropriações) a Administração devesse cumprir o

contido nos incisos do artigo em questão, teria dito isso de forma simples.

Referências

HARADA, K. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

OLIVEIRA, A. da S., RODRIGUEZ, F. A. M., POLO, J. C. PALAVÉRI, M., CAETANO, W. P.. **O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Mageart, 2000.

TOLEDO, F. C. de, ROSSI, S. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada por artigo**. 2. ed. São Paulo: NDJ, 2002.